COLEÇÕES DESAFIOS PARA O SÉCULO XXI

FEDERALISMO E DEMOCRACIA:

reflexões contemporâneas

Christiane Costa Assis (org.)

A coletânea apresenta caráter inovador por analisar o federalismo juntamente com a democracia, distanciando-se da concepção do pacto federativo como elemento unicamente organizacional do Estado e também da democracia como sistema de governo apartado de seus pilares constitucionais. As discussões apresentadas enfocam problemas essencialmente brasileiros, mas servem como parâmetro para outros países que enfrentam desafios federativos e democráticos semelhantes, conferindo à obra um potencial de impacto internacional. Dessa forma, a coletânea apresenta novas abordagens para a temática, fornecendo perspectivas que até então desconsideravam a interdependência entre democracia e federalismo.

COLEÇÕES DESAFIOS PARA O SÉCULO XXI

A EdUEMG tem, em suas ações, reafirmado o compromisso com o público leitor de editar e difundir conteúdo de qualidade, sempre preservando seu caráter público e humanista, incentivando o senso crítico por parte dos cidadãos e apoiando a tomada de decisões governamentais.

Nossas coleções Desafios para o Século XXI reúnem discussões sobre as seguintes temáticas transversais: Biodiversidade, sustentabilidade e mudanças climáticas; Tecnologias digitais e sociedade; e Democracia, intolerância e violência. Cada área foi escolhida por ser um assunto relevante no contexto atual e de fundamental importância para a compreensão dos principais problemas contemporâneos enfrentados pela humanidade.

O livro *Federalismo e democracia: reflexões contemporâneas* faz parte das coleções, cujas discussões apresentadas concentram-se na temática Democracia, intolerância e violência.

UNIVERSIDADE
DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UEMG

FEDERALISMO
E DEMOCRACIA:
reflexões contemporâneas

COLEÇÕES DESAFIOS
PARA O SÉCULO XXI

FEDERALISMO E DEMOCRACIA:
reflexões contemporâneas

Christiane Costa Assis (org.)

BELO HORIZONTE, 2023

Expediente

Salen Nascimento Silva
Luiza Cordiviola
Deborah Dietrich
Revisão

Thales Santos
Projeto gráfico e diagramação

Este livro foi submetido à avaliação por duplo parecer às cegas, feita por pesquisadores doutores, e à aprovação pelo Conselho Editorial.

Rodovia Papa João Paulo II, 4143. Ed. Minas, 8º andar, Cidade Administrativa, bairro Serra Verde, BH-MG, CEP: 31630-900.

(31) 3916-9080 | e-mail: editora@uemg.br | editora.uemg.br

F293 Federalismo e democracia : reflexões contemporâneas [livro eletrônico] / Christiane Costa Assis (organizadora) – Belo Horizonte : EdUEMG, 2023.
247 p. (Coleção desafios para o século XXI)

ISBN: 978-65-86832-14-3

1. Federalismo - Brasil. 2. Democracia. 3. Brasil - Política e governo. I. Assis, Christiane Costa. II. Título. III. Série.

CDD: 321.02

Bibliotecária responsável: Flavia Martins Alves Godinho CRB-6/3653

PREFÁCIO

Federalismo e democracia: reflexões contemporâneas é uma obra acadêmica organizada por Christiane Costa Assis, jovem e talentosa professora e pesquisadora da Faculdade de Ciências Jurídicas da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), unidade Diamantina. O livro é o resultado de trabalhos elaborados por membros do seu grupo de pesquisa, Crise Federativa e Narrativas Democráticas, em diálogo com outros grupos de pesquisa da universidade.

Além de abordar os temas federalismo e democracia, a obra foi sistematizada de modo a permitir a reflexão sobre diversas problematizações tangentes à disfuncionalidade do modelo federativo adotado no Brasil e às vicissitudes da afirmação da institucionalidade do regime político democrático em nosso cotidiano.

De fato, para um país com as dimensões continentais do Brasil, o modelo federativo de Estado seria o mais adequado para a diversidade cultural e regional da nossa complexa e dinâmica sociedade. Contudo, nosso federalismo incorre em erros estruturais graves, tanto na atribuição de competências quanto na alocação de meios para a realização dos legítimos interesses das muitas sociedades que se desvelam em nosso extenso território.

Nossas municipalidades são frágeis, desagregadoras e permeadas por disputas entre grupos políticos locais e demagógicos, alheios às reais necessidades dos cidadãos e cidadãs. Nossos estados-membros são tolhidos de competências para elaborar e implementar políticas públicas regionais e consistentes a longo prazo, além de não conseguirem alinhar

interesses locais e regionais em disputas constantes. Nossa União concentra competências e recursos de modo excessivo e com pouca aderência às efetivas demandas das muitas sociedades deste Brasil gigante e adormecido. Enfim, não temos um real federalismo capaz de promover os objetivos da Constituição, especialmente os de garantir o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

De outro lado, nossa democracia, apesar de resiliente, é ainda permeada por fragilidades institucionais entre os poderes e órgãos do Estado, em todos os níveis da federação e nas relações entre os entes federativos. Não existe regime político efetivamente democrático sem a observância da "separação de poderes" e, por óbvio, sem a autocontenção institucional de cada poder e órgão aos limites estabelecidos na Constituição.

Há menos democracia ainda quando direitos, garantias e deveres fundamentais individuais e coletivos não são concretizados no cotidiano das relações sociais e das relações entre cidadãos, grupos sociais, sociedade e Estado, em contextos de perversas e históricas desigualdades e discriminações sociais de múltiplas expressões. Ademais, nossas instituições ainda se estruturam e funcionam por meio de redes corporativistas e aristocráticas públicas e privadas absolutamente desconectadas das necessidades e demandas de uma sociedade tão desigual em acesso a bens e a serviços inalienáveis, como moradia, mobilidade, saneamento, saúde, educação, segurança, empregabilidade, assistência e previdência.

Logo, propiciar reflexões e pesquisas sobre a comunicação entre o modelo federalista e o regime democrático é uma atitude acadêmica audaciosa frente à complexidade das temáticas abordadas e às suas extensões e desdobramentos. Nesse sentido, merece louvor o empreendedorismo acadêmico realizado pela professora Christiane Costa Assis e pelos pesquisadores da Faculdade de Ciências Jurídicas da UEMG, unidade Diamantina. Neste volume, são problematizadas diversas questões afetas à (des)interação entre a federação que planejamos ser a partir de 1988 e a democracia que ousamos vivenciar desde 1988.

Nessa perspectiva, conclamo os leitores e as leitoras a se permitirem degustar do trabalho ora desvelado pelas jovens mentes brilhantes que se preparam para, em breve, assumirem as funções jurídicas em prol do nosso povo e das nossas instituições republicanas, federalistas e democráticas.

Márcio Luís de Oliveira
Professor associado da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

APRESENTAÇÃO

A organização político-administrativa do Estado pode assumir diferentes formas, entre as quais o federalismo. Trata-se de uma descentralização do poder comumente adotada em países da grande extensão territorial no intuito de facilitar a atividade estatal e que pode apresentar variações conforme a história e a realidade nacional. Essa forma de Estado é marcada por um pacto firmado pelos entes federativos, que estabelece sua autonomia e respectivas competências, organizando o funcionamento do Estado para melhor atender à população em toda a extensão do território nacional. Essa autonomia permite que as decisões estatais respeitem as diferenças regionais e locais e preservem a diversidade política e cultural.

O Brasil adotou a forma federativa de Estado como cláusula pétrea na Constituição Federal de 1988 (artigo 60, parágrafo 4º, inciso I), impedindo a modificação da forma de Estado. Estabeleceram-se três níveis federativos – federal, estadual e municipal – com quatro entes: a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios (artigo 18, *caput*). Os debates federativos brasileiros se destacam na dimensão política, uma vez que cada ente é governado por uma chefia do Poder Executivo: o ente central (a União) é dirigido pelo presidente da República, os estados e o Distrito Federal são dirigidos pelos governadores e os municípios são dirigidos pelos prefeitos.

A autonomia de cada ente federativo em face dos demais impulsiona o diálogo entre as diferentes ideologias políticas dos chefes do Poder Executivo, evidenciando o federalismo como sustentáculo da democracia. Ao permitir a

multiplicidade de centros decisórios em um mesmo Estado, o federalismo viabiliza a oposição política e evita que projetos hegemônicos de poder prosperem, fazendo, ainda, com que as decisões estatais considerem as particularidades políticas, sociais, econômicas e culturais de cada local. Assim sendo, o mau funcionamento do federalismo impacta negativamente a democracia por enfraquecer a dissidência política e a diversidade características do pluralismo democrático. O déficit democrático também afeta o federalismo ao impor uma única ideologia política e desconsiderar a pluralidade de identidades, silenciando, especialmente, os grupos mais vulneráveis.

A presente coletânea de artigos abrange pesquisas que analisam desde a fundamentação da interação entre federalismo e democracia até os fatores que a impactam positiva ou negativamente. Os trabalhos foram desenvolvidos por professores e alunos da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), alguns dos quais foram apoiados por programas institucionais de fomento. A coletânea foi selecionada para publicação por meio do Edital 02/2021 da Editora UEMG. A obra apresenta caráter inovador por analisar o federalismo juntamente com a democracia, distanciando-se da concepção do pacto federativo como elemento unicamente organizacional do Estado e também da democracia como sistema de governo apartado de seus pilares constitucionais. As discussões apresentadas enfocam problemas essencialmente brasileiros, mas servem como parâmetro para outros países que enfrentam desafios federativos e democráticos semelhantes, conferindo à obra um potencial de impacto internacional. Dessa forma, a coletânea apresenta novas abordagens para a temática,

fornecendo perspectivas que até então desconsideravam a interdependência entre democracia e federalismo.

O capítulo 1, "Estudo teórico sobre o federalismo", elaborado por Jamile Gonçalves Calissi e Luiz Carlos Pereira de Oliveira, apresenta noções fundamentais sobre essa forma de Estado, sistematizando conceitos e características inerentes a ela. O trabalho destaca as particularidades do federalismo brasileiro, configurando uma leitura essencial para a compreensão do seu funcionamento.

O capítulo 2, "*Bacurau* e o federalismo brasileiro", de Caio Flávio Fernandes Santos, resulta do projeto de iniciação científica "O federalismo de conveniência no Brasil", apoiado pelo Programa Institucional de Apoio à Pesquisa (PAPq) da UEMG (Edital 02/2020). A partir do filme brasileiro *Bacurau* (2019), o autor promove uma reflexão sobre a situação dos municípios no pacto federativo brasileiro. A análise busca revelar as fraquezas dos municípios em face dos demais entes federados e aponta a valorização municipal como requisito fundamental da democracia por aproximar o Estado das populações locais.

O capítulo 3 apresenta o texto "Environmental federalism in Brazil and the economic analysis of law", de Laís Barreto Barbosa. O estudo trata sobre a análise econômica do direito aplicada ao direito ambiental. Inicialmente desenvolvido nos Estados Unidos, o campo de estudo da *Law and Economics* recebe críticas do ponto de vista jurídico por utilizar exclusivamente a lógica econômica, afastando-se da noção de justiça, basilar para o direito. Sua aplicação ao sistema federativo

de repartição de competências ambientais levanta diversos questionamentos sobre a verdadeira intenção de cumprimento dos direitos ambientais fundamentais. O capítulo foi escrito em inglês na intenção de dialogar com as pesquisas internacionais desenvolvidas na temática.

O capítulo 4, “Representatividade feminina na política brasileira”, elaborado por Ana Maílza Viegas Sousa, resulta do projeto de iniciação científica “A participação política das mulheres no Brasil”, apoiado pelo Programa de Apoio à Iniciação Científica e Tecnológica da UEMG, junto à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig). O artigo realiza uma reconstrução história dos direitos políticos das mulheres, apresenta casos recentes de violência política no Brasil e demonstra a imperiosa necessidade de inclusão das mulheres na política para a efetividade da democracia.

O capítulo 5, “O município como redutor da vulnerabilidade socioambiental”, de Alice de Campos Alves, situa os municípios no desenho federativo da Constituição Federal de 1988, enfatizando a necessidade necessidade do planejamento urbano para combater a vulnerabilidade socioambiental municipal. A pesquisa revela o acentuado “improviso” nos municípios brasileiros, que contribui para a desigualdade social e, portanto, precisa ser combatido.

O capítulo 6, “O impacto (anti)democrático do presidencialismo de coalizão no Brasil”, elaborado por Victoria Parreira de Barros, introduz o conceito e as características do presidencialismo de coalizão existente no Brasil, apontando suas diferenças em face do sistema de governo presidencialista

ordinário. O texto apresenta as consequências da referida configuração brasileira do presidencialismo para a democracia, promovendo reflexões sobre o cenário político do país.

O capítulo 7, "Desafios (anti)democráticos da separação de poderes no Brasil", de Isadora Medeiros da Silva, resulta de uma pesquisa voluntária de iniciação científica, "Desafios (anti)democráticos da separação de poderes no Brasil", aprovada pelo Edital 001/2020 da Coordenação de Pesquisa da UEMG, unidade Diamantina. O trabalho introduz noções fundamentais sobre a separação tripartida de poderes, que consiste em um dos pilares da democracia. O estudo apresenta, ainda, o arranjo institucional da separação de poderes e do sistema de freios e contrapesos na Constituição Federal de 1988 para, então, promover uma reflexão sobre seu desempenho na prática, destacando os desafios enfrentados pelos três poderes no Brasil.

O capítulo 8, "Direitos sociais e o impacto pandêmico: mito ou realidade", elaborado por Ana Cláudia Sousa Jácome, apresenta os conceitos e características dos direitos sociais fundamentais para analisar especificamente os fatores econômicos que condicionam sua implementação. Entre outros pontos, o estudo aborda as consequências da desorganização federativa para o Sistema Único de Saúde (SUS). A autora promove uma reflexão sobre os argumentos de caráter notadamente austeritário do Estado brasileiro, que fundamentam as restrições desses direitos, entre os quais se destaca o impacto econômico da pandemia da covid-19.

O capítulo 9, "O direito à cidade para além dos grandes centros urbanos: o alcance da legislação nos pequenos municípios mineiros", de Cristiano Tolentino Pires e Mateus Júnio da Cruz Costa, resulta do projeto de pesquisa "Desencriptando Territórios", apoiado pelo Edital do Programa de Bolsas de Produtividade em Pesquisa da UEMG (PQ/UEMG 02/2022). O trabalho apresenta os contornos do direito à cidade, protegido pela Constituição de 1988 como direito fundamental. Os autores apresentam reflexões sobre o processo decisório do Poder Executivo e criticam a ausência da gestão democrática das cidades brasileiras.

Os temas apresentados nos capítulos da coletânea foram selecionados pela sua importância e atualidade no cenário contemporâneo. Os trabalhos refletem a qualidade e o rigor científico dos autores participantes e servem como ponto de partida para o diálogo com pesquisadores de outras instituições nacionais e estrangeiras. Assim sendo, as ponderações de cada trabalho certamente apontarão melhores caminhos federativos e democráticos para o Brasil e para o mundo.

SUMÁRIO

Capítulo 1 – Estudo teórico sobre o federalismo **19**

Jamile Gonçalves Calissi

Luiz Carlos Pereira de Oliveira

Capítulo 2 – *Bacurau* e o federalismo brasileiro **49**

Caio Flávio Fernandes Santos

Capítulo 3 – Environmental federalism in Brazil and the economic analysis of law **71**

Laís Barreto Barbosa

Capítulo 4 – Representatividade feminina na política brasileira **93**

Ana Maílza Viegas Sousa

Capítulo 5 – O município como redutor da vulnerabilidade socioambiental **117**

Alice de Campos Alves

Capítulo 6 – O impacto (anti)democrático do presidencialismo de coalizão no Brasil **139**

Victoria Parreira de Barros

Capítulo 7 – Desafios (anti)democráticos da separação de poderes no Brasil **165**

Isadora Medeiros da Silva

Capítulo 8 – Direitos sociais e o impacto pandêmico: mito ou realidade **191**

Ana Cláudia Sousa Jácome

CAPÍTULO 1

Estudo teórico sobre o federalismo

Jamile Gonçalves Calissi

Luiz Carlos Pereira de Oliveira

1 Introdução

As formas de Estado podem ser estudadas a partir de duas perspectivas: formas simples e compostas. As formas simples referem-se aos Estados unitários e as formas compostas às federações. Estas, por sua vez, podem se subdividir em união pessoal, união real, confederação de Estado e o estado federal (FIGUEIREDO, 1985).

Em relação às formas de governo, foi Aristóteles quem estabeleceu um primeiro critério classificatório: o número de detentores do poder político. Por óbvio, embora inalterado até a Idade Média, esse critério está superado (FIORI, 1995).

Aristóteles enumerou três formas puras de governo, que poderiam ser contrastadas com três formas impuras. Segundo o critério classificatório (o número de pessoas que comporiam o governo), as formas puras seriam a monarquia (governo de um só), a aristocracia (do grego, "*aristo*", que significa os melhores ou o governo dos melhores) e a democracia (governo de todos). Nesse sentido, quando houvesse uma só pessoa no poder, haveria uma monarquia, quando estivessem os melhores no poder, estaria a aristocracia, e, se o governo fosse composto por todos e direcionado a atender aos interesses do povo ("povo", do grego "*demo*"), existiria uma democracia (FIORI, 1995).

Essas três formas puras de governo, de acordo com o filósofo, poderiam se transformar em formas impuras a partir de uma degeneração de sua concepção originária. Assim, por exemplo, se o governo de um só perdesse sua

finalidade teleológica fundamental, que era o governo de um a serviço de todos, ou seja, exercido por uma só pessoa, mas em benefício da comunidade (vê-se o caso dos monarcas iluminados), ele se transformaria em uma forma impura: a tirania. Portanto, existia a possibilidade de que a monarquia se transformasse em uma tirania se o titular do poder e do governo desviasse da finalidade fundamental do exercício do governo (FIGUEIREDO, 1985).

Atualmente, a classificação aristotélica se modificou: os governos caminharam para perspectivas dicotômicas entre regimes abertos e democráticos, com uma participação coletiva, ou governos autoritários, com uma participação limitada e/ou excludente.

A democracia é o regime político contemporâneo mais variado, ainda que a perspectiva dicotômica atual reduza praticamente a classificação das formas de governo a governos abertos *versus* governos fechados e a governos democráticos *versus* governos autoritários.

Em relação à distribuição do exercício do poder,[1] vê-se que as formas de Estado mais utilizadas são o Estado unitário, caracterizado pela centralização de competências legislativas, executivas e judiciárias em um único centro de poder, o Estado regional ou autônomo, caracterizado pela descentralização

1 A acepção de poder, neste sentido, refere-se ao poder político, cuja origem é encontrada no Estado e, na visão de Chalita (2005, p. 8), mescla-se com a figura do próprio Estado, sendo uma coisa apenas. Há de se ponderar, deste modo, sua lição: "O Estado não apenas tem poder. O Estado é o poder. É a expressão e a manifestação concreta do poder político. Concentra em si toda a capacidade de agir em nome dos cidadãos. Nos dizeres de *Burdeau*, o Estado é a institucionalização do poder".

de competências administrativas e legislativas ordinárias à determinada região, ainda que o governo nacional mantenha o controle direto da administração pública, e o Estado Federal, caracterizado pela união entre distintos estados autônomos ou por estados-membros autônomos (FACHIN; SAMPAR, 2020).

Esse estado federativo possui raízes históricas na independência dos Estados Unidos da América. Inicialmente, as 13 colônias inglesas na América se uniram com o objetivo de compor uma confederação (união de Estados soberanos). Tal ideia, contudo, não prosperou. O que se pretendia à época era unir as colônias em prol de objetivos comuns, mas o modelo não surtiu os efeitos práticos desejados.

Posteriormente, em 1787, com a realização da Convenção de Filadélfia, naquilo que seria chamado por Giorgio Del Vecchio de "suicídio de Estados", 12 das 13 colônias lançaram mão de suas soberanias com o objetivo de estabelecer o que seria chamado de pacto federativo, criando-se, assim, o Estado norte-americano, composto de um poder central soberano e de diversos poderes (antigas colônias) descentralizados e dotados de autonomia (ARAUJO; NUNES JUNIOR, 2001).[2]

O estado federal norte-americano teve como principal característica a delimitação de competências entre um governo central e governos estaduais autônomos, observando-se a divisão de poderes entre o governo local e o federal e a supremacia do poder nacional em detrimento dos poderes locais.

2 O estado de Rhode Island não aderiu à convenção.

Nesse viés, o modelo norte-americano, datado do final do século XVII, foi o primeiro modelo constitucional institucionalizado, mas sem perder de vista que os pilares estruturais federalistas já emergiam em Montesquieu (2002) e foram tratados doutrinariamente por Hamilton, Madson e Jay (1993).

Contemporaneamente, é possível apontar diversas formas de federalismo, cada qual com características acentuadas de diferenciação.

Todo esse arcabouço histórico jurídico é substrato de pesquisa para a análise do conceito ora trabalhado. A presente inserção tem por objetivo trabalhar o federalismo no Estado brasileiro atual.

2 Federalismo

Em Aristóteles (1999, p. 146), é possível encontrar um conceito para aquilo que viria a ser chamado de Estado, regido por ideias constitucionais e que teve como justificativa para a sua existência a própria natureza: "Por conseguinte, é evidente que o Estado é uma criação da natureza e que o homem é, por natureza, um animal político".

Assim, para o filósofo grego, o Estado, um dos tipos mais elevados de comunidade, a chamada sociedade política ou de cidadãos, era a consequência lógica de um desdobramento natural: primeiro, a vida do homem regia-se dentro da família, objetivando suprir as necessidades diárias de sobrevivência; depois, várias famílias, aspirando a algo mais do que apenas atender às demandas cotidianas, reuniam-se, formando a

primeira sociedade conhecida, chamada de aldeia, e regida por um governo monárquico (outra espécie de comunidade paralela à comunidade política). Por fim, as aldeias somavam-se, dando origem às cidades ou estados, comunidades mais elevadas e dotadas do aspecto político (ARISTÓTELES, 1999).

Nota-se que Aristóteles já falava em sociedade familiar, o primeiro passo para a comunidade organizada. Está, portanto, fazendo menção a um período bem mais recente, dentro da história antiga, quando o homem já era considerado um ser dotado de liberdade e razão e as atenções já se voltavam para a pessoa humana detentora de certos direitos universais. Antes disso, no período conhecido como axial, datado de VIII a.C. a II a.C., estabeleceram-se as bases para essa evolução, proporcionando o despertar da consciência humana e a configuração, no momento em que, historicamente, o homem ganhou importância e pôde seguir sua trajetória até os dias atuais: "Foi durante o período axial que se enunciaram os grandes princípios e se estabeleceram as diretrizes fundamentais de vida, que vigoram até hoje" (COMPARATO, 2001, p. 8).

Dada sua complexidade, o termo "Estado" pode guardar inúmeras definições, importando, aqui, sobretudo, o conceito jurídico. Nesse sentido, Estado pode ser considerado como uma personificação que dá vida a um conjunto simbólico, porque é uma "comunidade criada por uma ordem jurídica nacional [...]", "é uma personificação dessa comunidade ou a ordem jurídica nacional que constitui essa comunidade" (KELSEN, 2000, p. 262).

Contudo, o Estado também é pressuposto de "uma realidade social subjacente" que o relaciona a um "fato social concreto" e lhe atribui a característica de comunidade constituída pela ordem. Assim, também é possível admitir o Estado como unidade sociológica, uma realidade social "que existe independentemente de sua ordem jurídica" (KELSEN, 2000, p. 262-264). A conclusão imediata é de que o Estado, como legitimação de poder, é uma sociedade politicamente organizada (KELSEN, 2000).

O federalismo, por sua vez, refere-se a uma forma de Estado que tem como característica principal a "união de coletividades políticas autônomas", nos termos do artigo 18 do texto constitucional pátrio. Tem por características clássicas a descentralização político-administrativa, a participação das vontades parciais na formação da vontade geral e, por fim, a capacidade de auto-organização dos estados-membros.

O estado federal, estruturação de um governo com características do liberalismo clássico, é determinado por um conceito de autonomia que conjuga entes políticos distintos capazes de estabelecer seus próprios comandos normativos, possuindo, a *priori*, raízes históricas na independência dos Estados Unidos. Nesse sentido, a federação é tida como "uma associação, uma união institucional de Estados, que dá lugar a um novo Estado (o estado federal), diverso dos que dele participam (Estados-membros)" (CARRAZZA, 2003, p. 112-113).

Importa destacar que o modelo federativo de Estado teve sua origem na Antiguidade, mas, por ter sido composto à época

por meros pactos transitórios, adotou-se a declaração das 13 colônias norte-americanas como marco inicial (NEME, 2007).

A descentralização político-administrativa deve ser fixada por uma constituição, e é traduzida pela característica mais marcante do federalismo – a autonomia –, que, por sua vez, baseia-se em dois elementos: a existência de órgãos governamentais próprios e a posse de competências exclusivas (SILVA, 2005).

O que auxilia a repartição dessas competências é a predominância do interesse, segundo a qual caberá à União todas as matérias e assuntos de predominante interesse geral, nacional ou regional, quando ultrapassa mais de um estado-membro, ao passo que aos estados-membros caberão as matérias e assuntos de predominante interesse regional e aos municípios os assuntos de predominantes interesses locais.

Na participação das vontades parciais na vontade geral, no chamado "Estado de Estado" (MIRANDA, 2011), os estados-membros participam da vontade nacional através do Senado, instituição fundamental para a manutenção e equilíbrio federativo. O Senado é composto paritariamente e cada Estado-membro tem representação paritária, portanto, com o mesmo número de senadores, independentemente de seu tamanho territorial ou composição humana.

Quanto à capacidade de auto-organização dos estados-membros, isso ocorre através de constituições próprias, ou

seja, cada um deles tem autonomia administrativa, respeitando, sobretudo, a Constituição Federal.

2.1 Tipos de federalismo

O regime federativo é impregnado do espírito de cooperação e solidariedade que caracteriza o moderno federalismo.

> A evolução do comportamento da Federação brasileira não conduz a diagnóstico necessariamente pessimista, preconizando o seu fim. A evolução demonstra que a Federação experimenta um processo de mudança. A concepção clássica, dualista e centrífuga, acabou sendo substituída pela Federação moderna, fundada na cooperação e na intensidade das relações intergovernamentais. A relação entre federalismo e cooperação já se encontra na etimologia da palavra 'federal', que deriva de *foedus*: pacto, ajuste, convenção, tratado, e essa raiz entra na composição de laços de amizade, *foedus amicitae*, ou de união matrimonial, *foedus thalami*. Em termos de prospectiva, é razoável presumir que a evolução prosseguirá na linha do desenvolvimento e da consolidação do federalismo cooperativo, para modernizar a estrutura do Estado Federal (HORTA, 2011, p. 219).

Ainda que o federalismo tenha raízes históricas na independência dos Estados Unidos, é possível diagnosticar um ideal federativo anterior a essa época, mais precisamente na Antiguidade, quando os diversos povos se uniam visando à proteção e aos interesses econômicos (ALMEIDA, 2010).

Em consequência de sua flexibilidade e plasticidade formal, o federalismo projetou-se de maneiras diferentes conforme a época. É assim que:

> [...] surgido num contexto histórico completamente distinto, ao tempo do liberalismo clássico, do *État-gendarme*, transpôs o federalismo os mais de duzentos anos que desde então se passaram, mostrando-se, também eficiente em face das concepções do *Welfare State*, das imposições intervencionistas dos novos tempos (ALMEIDA, 2010, p. 19).

Contemporaneamente, é possível apontar diversas formas de federalismo, cada qual com características acentuadas de diferenciação: a começar, o federalismo institucional é praticado nos Estados Unidos, Suíça e Alemanha. Os Estados Unidos, aliás, observam também o federalismo de origem, praticado, ainda, pela Austrália, país que divide com o Brasil e o Canadá uma espécie de federalismo geográfico. Por sua vez, Brasil, México e Venezuela praticam, também, o federalismo de imitação. Por fim, observando critérios culturais, pode-se apontar, ainda, o federalismo linguístico da Índia, tribal ou étnico da Nigéria e multinacional da Rússia.

São diversas as possibilidades de classificação para os federalismos. Quanto à forma, tem-se o federalismo por agregação, em que vários estados independentes cedem uma parcela de sua soberania para formar um ente único, configurando um movimento centrípeto. O federalismo institucional norte-americano também é um federalismo chamado de dual, no qual a separação de atribuições ou a autonomia entre os entes federados é bastante delimitada e rígida. Ademais, é conhecido pelo surgimento por agregação e, a exemplo de Suíça e Alemanha, os estados-membros envolvidos no processo abriram mão de suas soberanias e agregaram-se, formando um novo Estado. Por sua vez, o

federalismo por segregação é formado em face da divisão de Estado preexistente. No federalismo por desagregação ou segregação, a forma tem início em um Estado unitário, que, ao descentralizar-se, permite a formação dos entes autônomos. Esse é o caso do Brasil. Aqui, o movimento é centrífugo, ou seja, o Estado unitário se divide em vários centros de poder, uma descentralização política consagrada pela Constituição Republicana (TAVARES, 2018).

Outrossim, quanto ao equacionamento das desigualdades, temos o federalismo simétrico, em que há uma homogeneidade cultural conformadora do Estado e prima-se pela igualitária divisão de competências e de receitas, e o federalismo assimétrico, em que há diversidade cultural imperante, a exemplo de Canadá e Suíça, mas busca-se um mecanismo para promover a redução das desigualdades regionais. Este é o federalismo adotado pela Constituição de 1988 (CUNHA JÚNIOR, 2009).

Quanto à concentração de poder, o federalismo pode ser centrípeto, com o fortalecimento do ente central da organização federativa, a exemplo da Constituição brasileira de 1967, ou centrífugo, que tende a preservar o poder atribuído aos estados federados, ou seja, confere-lhes maior autonomia. Nesse modelo, observa-se maior descentralização, com redução dos poderes centrais e ampliação dos poderes regionais, como nos Estados Unidos. Há de se destacar, nesse ponto, que considerável parte da doutrina do Direito Constitucional entende que o Brasil vive uma excessiva centralização espacial do poder nas mãos da União, ainda que a Constituição de 1988 atribua maior autonomia aos estados-membros que as

anteriores (BULOS, 2018). Temos, ainda, o federalismo de equilíbrio, que estabelece uma equilibrada e equitativa repartição de poderes entre os governos centrais e regionais, tal como pretendido pela Constituição brasileira de 1988.

Por fim, quanto à repartição de competências, estuda-se o federalismo dual (clássico), com repartição de competências privativas entre as unidades federadas, que atuam como esferas distintas, separadas e independentes; o federalismo cooperativo (neoclássico), caracterizado pela colaboração recíproca e atuação paralela ou comum entre os poderes central e regional (no Brasil começou a partir da Constituição de 1934, muito acentuado na atual); e o federalismo de integração, no qual os estados federados estão sujeitos à União, ou seja, há uma relação de subordinação entre os entes.

Ressalta-se, todavia, que as classificações doutrinárias são vastas, de modo que as selecionadas anteriormente exprimem, observado o objetivo do presente estudo, uma proposição lógica e necessária ao entendimento do tema. Do mesmo modo, destaca-se a existência do federalismo de segundo grau, modelo adotado pelo Brasil, em que o município deve observar dois graus acima de sua capacidade de auto-organização, a saber, as constituições federal e estadual. Há também o federalismo orgânico, que considera o Estado um organismo complexo em que os entes federados observam as regras ditadas pelo ente central, muito parecido com o federalismo de integração.

2.2 Características do federalismo em tópicos

Em linhas gerais, pode-se afirmar que o federalismo tem por características essenciais a descentralização político-administrativa através de distribuição constitucional de competências, a participação das vontades parciais na vontade geral, a auto-organização dos estados-membros e a existência de uma constituição nacional, em forma e matéria.

Desse modo, consideradas as tipologias e características até então apresentadas, é imprescindível destacar a base cardinal do instituto em estudo, qual seja a composição de uma vontade geral a partir de vontades parciais com o objetivo de unificar os desígnios de determinada nação. Essa singular característica, ao permitir maior esfera de participação democrática sem perder a unidade, garantiu a continuidade de sua utilização enquanto forma de organização de Estados ao longo do tempo (TOCQUEVILLE, 2005).

2.2.1 Distribuição constitucional de competências

Na distribuição constitucional de competências, estabelece-se, primeiramente, o que será do âmbito da União e, posteriormente, o que competirá aos demais entes federados. Desse modo, toda federação contará com uma Constituição Federal, que é o documento ou o diploma jurídico que afetará e/ou distribuirá politicamente as competências.

Na federação norte-americana, que é uma federação por agregação, os poderes constitucionais foram divididos igualitariamente. Já na federação brasileira, em que houve uma elaboração de fronteiras a partir das expedições dos

exploradores ao interior, não ocorreu uma divisão racional de competência do poder jurídico. Ao invés disso, desagregou-se a unicidade do Estado unitário imperial com a outorga de uma pequena autonomia das antigas províncias (COSTA, 1984).

Assim é que a distribuição constitucional de competências é descrita na Constituição Federal de 1988 a partir do artigo 20, no qual há uma descrição da titularidade patrimonial de cada uma das unidades: União, estados e municípios.

Outrossim, uma das características fundamentais da federação e de um esquema federativo de Estado é a afetação constitucional de competências que estabelece a descentralização do poder político (COELHO, 1989). A federação deve significar, nesse sentido, a compulsória descentralização de poderes e competências entre os entes congregados.

Desse modo, muito embora a experiência brasileira, ao contrário dos Estados Unidos, parta de um modelo em que havia uma concentração essencial do poder político dado por uma forma unitária de Estado advinda do Império, e, posteriormente, tenha mudado com a Proclamação da República, a partir da qual optou-se por uma forma estatal federal com descentralização do poder político, ou, mais rigorosamente, uma desagregação da unicidade anterior, não evoluiu de modo a fortalecer a federação adotada no Brasil. Nota-se, portanto, que o caráter nacional brasileiro e tropical ficou impresso no modelo federal com suas características históricas próprias (COELHO, 1989). A descentralização política própria do estado federativo se estabelece através

das constituições federais. Assim, a Constituição é uma figura essencial na organização federal de estado.

Na Constituição Federal de 1988, a União detém a grande maioria e mais importantes competências exclusivas (artigo 21), sendo que aos estados-membros a competência é tida como residual (artigo 25, parágrafo 1º), ou seja, a Carta Magna de 1988 deixou pouco espaço para o exercício dessa competência. Outrossim, a existência de competências tidas como comuns (artigo 23) flagela as noções basilares do federalismo, que se direcionam à clara divisão de poderes e competências, assentando um grande problema do federalismo brasileiro, causa de grandes embates entre os entes federados.

As constituições brasileiras sempre descreveram as competências dos três níveis de governo, sendo que a de 1988 é a mais rica em detalhes. É da análise da Constituição de 1988 que se pode afirmar que a federação brasileira adotou como critério de repartição de competências o princípio da predominância do interesse.

Contudo, diante da complexidade que envolve a repartição de competências, tal princípio isolado não efetiva a resolução de outras questões que surgem nessa repartição.

Nesse ínterim, já na elaboração da Constituição de 1988, os constituintes originários optaram por reduzir os recursos financeiros federais e distribuí-los entre os outros dois níveis de governo. No entanto, tal situação, ao longo do tempo, foi parcialmente revertida, com constantes reformas

constitucionais por meio de emendas que aumentaram as competências legislativas da União.

Assim, para a análise da distribuição dos poderes executivos federais e estaduais, há uma corrente de cientistas políticos que argumenta que a federação brasileira é dominada por interesses estaduais. Ou seja, as instituições políticas brasileiras elevam o poder informal que os governadores exercem sobre os parlamentares de seus estados no Congresso Nacional por meio das votações e decisões a serem tomadas no legislativo federal (ABRUCIO, 1994).

Para outra corrente, a divisão de poder favorece a União ao descentralizar seu poder na definição das políticas sociais. O excessivo poder de legislar, nem como a sofreguidão a que muitos estados estão submetidos por carecer do recurso financeiro devido pelos repasses do governo federal, retira a autonomia dos entes subnacionais e da maior uniformidade no governo e na política desses entes (BERCOVICI, 2003).

Através desse panorama, tem-se que, apesar da Constituição acenar para o federalismo cooperativo, o federalismo brasileiro tende a ser acirrado entre os entes da federação. Ou seja, não existem canais institucionais de intermediação de interesses e de negociação de conflitos, o que sobrecarrega o judiciário, em particular o Supremo Tribunal Federal (STF), que tem a competência de dirimir tais conflitos.

2.2.2 Participação das vontades jurídicas parciais na formulação da vontade geral da nação

A participação das vontades jurídicas parciais na elaboração da vontade jurídica nacional ocorre através do Senado.

O modelo federal adota o modelo bicameral, em que existem representantes de duas câmaras: a Câmara dos Deputados – que representa o povo e cujos membros são eleitos por um sistema eleitoral proporcional – e o Senado Federal – cujos componentes representam os estados-membros e são eleitos pelo sistema majoritário.

O Senado é a participação das vontades jurídicas parciais na formulação da vontade geral da nação. As vontades parciais são o conjunto dos estados-membros autônomos quando todos agrupados renunciam à sua soberania para exercer uma completa autonomia e constituir a União Federal.

Essa participação das vontades jurídicas parciais na elaboração da vontade jurídica nacional é determinada pela Constituição Federal, que distribui as competências e estabelece o que compete a cada um dos entes federados: aos estados, aos municípios ou à União (HORTA, 1981).

O Senado é composto sob a égide do princípio paritário, de modo que cada estado, independentemente de sua expressão socioeconômica, populacional ou territorial, terá representação paritária aos seus demais.

2.2.3 Auto-organização dos estados-membros

A auto-organização traduz-se na possibilidade de existência de constituições locais dos estados-membros, o que sugere que eles têm a prerrogativa de conformar em um estatuto político suas próprias pretensões legítimas de unidade estatal autônoma, com características culturais e regionais específicas, sempre observando seu dever de respeito e consonância à Constituição Federal.

Assim, cada um dos estados tem a capacidade de autodirigir, construir e administrar-se, respeitando o arcabouço constitucional, que permite sua existência e o desempenho de tais prerrogativas.

3 O federalismo brasileiro

A federação no Brasil foi instituída por meio do Decreto nº 1 em 15 de novembro de 1889, que também instituiu a república como forma de governo. A consolidação veio com a primeira Constituição Republicana de 1891, que, em seu artigo 1º, estabeleceu os “Estados Unidos do Brazil”, formados a partir da “união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias” (BRASIL, 1891).

As constituições posteriores reafirmaram a forma federativa de Estado, apesar do entendimento de alguns autores no sentido de que, nas constituições de 1937 e 1967, bem como durante a vigência da Emenda nº 1, de 1969, registrou-se no Brasil uma federação somente no papel.

A Constituição de 1937, por sua vez, outorgada pelo presidente da República ao povo brasileiro, fez subsistir, apenas formalmente, a federação. Na realidade, porém, não se percebiam suas características. É que, no período de 1937 a 1945, praticamente nenhuma observância se prestava às normas constitucionais. Para vislumbrar o grau de afastamento das autoridades ao texto constitucional, basta dizer que os estados federados eram governados por interventores nomeados pelo presidente da República.

A Constituição promulgada em 1946 tratou de restabelecer a federação, após amplo debate democrático. Todavia, a partir do movimento político-militar de 1964, verificou-se, novamente, acentuada tendência centralizadora. Seguiram-se as várias edições de Atos Institucionais (AIs), que reformulavam a estrutura do Estado para torná-lo cada vez mais unificado, culminando na edição do AI-5, de 13 de dezembro de 1968, que, juntamente com outros atos posteriores, passaram a conviver com a nova Constituição, instituída em 1969, cuidando de concentrar poderes na União, mais especificamente na figura do chefe do Executivo.

Com a Emenda Constitucional nº 11, de 1978, em seu artigo 3º, foram revogados todos os AIs "no que contrariarem a Constituição Federal" (BRASIL, 1978). Entretanto, restaram resquícios de centralização naquele texto constitucional, o que somente foi corrigido na Constituição de 1988, que fez renascer a federação.

Assim, o federalismo brasileiro está constituído no artigo 1º da Constituição Federal de 1988 e propõe a união indissolúvel

de estados, que dá lugar a um Estado Democrático de Direito. Esses estados-membros possuem poderes próprios dispostos pelo texto constitucional para se auto-organizarem nas esferas administrativa, legislativa e judiciária, sempre balizadas pelos vetores da Carta Magna.

Como já mencionado, a repartição de competências é considerada um dos elementos essenciais do federalismo. Como não há hierarquia entre os entes federados e para garantir-lhes autonomia, as constituições procedem a uma repartição de competências, que varia conforme o modelo constitucional de federação.

Nesse sentido, "competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades para realizar suas funções" (SILVA, 2005, p. 479).

> A repartição de competências é considerada como um dos elementos essenciais ao federalismo e sua caracterização efetiva. Não havendo hierarquia entre os entes federativos, e para garantir-lhes a autonomia, as Constituições procedem a uma repartição de competências. Contudo, é certo que há variações na forma de atribuição de competências quando comparados diversos modelos constitucionais de federação (HORTA, 2010, p. 305-306).

Ademais, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu competências comuns administrativas (materiais) e concorrentes legislativas (formais). Para pontuar a divisão de competências

entre os entes da federação, foram estabelecidas as técnicas de repartição horizontal e vertical.

Na repartição horizontal, "há uma distribuição estanque (fechada) de competência entre os entes, ou seja, cada ente terá suas competências definidas de forma enumerada e específica, não as dividindo com nenhum outro ente. Essa técnica advém do federalismo dual ou clássico" (FERNANDES, 2010, p. 546), com a enumeração de competências atribuídas à União (artigos 21 e 22) e aos municípios (artigo 30), cabendo aos estados as remanescentes (artigo 25, parágrafo 1º) (BRASIL, 1988).

Na repartição vertical, tem-se a atribuição de competências de forma conjunta à União, aos estados-membros, aos municípios e ao Distrito Federal (artigo 23), como também de maneira concorrente entre a União, os estados-membros e o Distrito Federal (artigo 24), e são de dois tipos: a cumulativa, que "é aquela na qual não há limites previamente definidos para a atuação concorrente entre os entes" e a não cumulativa, que consiste naquela em que "[...] existem limites previamente definidos para atuação concorrente" (FERNANDES, 2010, p. 547).

Em relação aos municípios, a competência é chamada suplementar: consiste em suplementar[3] a legislação federal e estadual naquilo que couber. Trata-se, na verdade, da

---

3 Ainda, pode-se observar a competência administrativa, que pode ser exclusiva ou comum. Nesta, todos os entes detêm, concomitantemente, idêntica competência. Quanto àquela, cada ente federativo tem sua área de atuação própria, excludente da atuação de qualquer outro ente. A atuação dos entes, no Brasil, é concorrente.

possibilidade de o município especificar a legislação federal e estadual sobre a matéria, desde que haja interesse local e compatibilidade com a legislação federal e estadual. Também há a competência municipal exclusiva, que ocorre quando há interesse local.

Na predominância de interesse,[4] com o objetivo de atender às necessidades locais, os estados-membros e o Distrito Federal podem exercer competência legislativa suplementar complementar (quando existente norma geral editada pela União, conforme previsto pelo artigo 24, parágrafo 2º), bem como competência legislativa suplementar supletiva (artigo 24, parágrafo 3º). Esta será exercida na hipótese de omissão da União em editar a norma geral. Nesse caso, o ente parcial está autorizado a editar, a um só tempo, a norma geral e a suplementar. Daí a denominação doutrinária de "competência legislativa plena". Ademais, há o princípio da predominância do interesse na delegação de competências, previsto no artigo 22, parágrafo único, em que, por meio de lei complementar, a União autoriza que os estados-membros legislem sobre questões específicas das matérias de sua competência privativa.

4 Conforme as ponderações de Silva (2005, p. 479), "A nossa Constituição adota esse sistema complexo que busca realizar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da enumeração dos poderes da União (art. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, § 1ª) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art. 30), mas combina, com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), áreas comuns em que se preveem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Município (art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar".

O federalismo brasileiro, do ponto de vista jurídico-constitucional, é concentrado, porque aos estados-membros não foi reservada praticamente nenhuma competência material ou legislativa exclusiva. A despeito dessa assertiva, autores como Abrucio (1998) afirmam que, com a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil constitui o caso mais robusto de federalismo na América Latina.

Contudo, por ser, em termos jurídicos e constitucionais, um federalismo concentrado, as assembleias legislativas estaduais têm, no Brasil, uma importância reduzida. Assim, difere dos Estados Unidos e do México, em que todas as emendas constitucionais passam pelo crivo dos poderes legislativos estaduais. A única competência que as assembleias legislativas brasileiras têm nesse sentido é a possibilidade de iniciar um processo de emenda na Constituição Federal, mas, para isso, necessitam da manifestação de mais da metade dessas casas legislativas.

Nesse cenário, os governadores possuem certo protagonismo ao deter força política, traduzida pela legitimidade em propor ações de inconstitucionalidade, em sua maioria, contra leis estaduais, o que não implica o controle do pacto federativo, mas o mero gerenciamento de problemas internos, que, em grande parte, traduzem-se nas divergências entre o poder executivo e o poder legislativo (FIORI, 1995).

Ainda, a imprecisão dos dispositivos sobre competências concorrentes à longa espera pela votação do conjunto de leis complementares, o caráter imediato e *ad hoc* das soluções encontradas em momentos de crises, a perpétua referência

ao “adiado indefinidamente” para a inclusão de uma reforma política na agenda, e os obstáculos da tramitação de uma ampla reforma tributária, somado ao caráter inconcluso da institucionalização democrática do país, demonstram o verdadeiro modelo de relações intergovernamentais baseado em paralisias decisórias como a característica mais cara e visível do federalismo brasileiro.

Nesse sentido, o caráter consociativo, semelhante ao consociativismo das federações, é um dos componentes fundamentais do quadro brasileiro, tal qual a descentralização. Nesse sentido, infere-se que é a rigidez constitucional o princípio básico que dá sustentação ou inalterabilidade à forma federal do Estado.[5]

4 Conclusão

Conforme evidenciado, antes mesmo da formação dos Estados modernos, Aristóteles já referenciava a sociedade política como uma das formas mais elevadas da comunidade, consequência lógica de um desdobramento natural do homem.

Sob o viés jurídico, o Estado moderno é uma personificação da comunidade que dá vida a um conjunto simbólico criado por uma ordem jurídica natural. Entrementes, o Estado também é um fato social concreto, uma unidade social da

5 Constituição rígida é aquela que não pode ser modificada com a mesma facilidade que uma lei. Uma lei ordinária não exige quórum qualificado para sua extinção ou modificação. Já a constituição só pode ser reformulada respeitando as limitações materiais, procedimentais, circunstanciais e formais impostas ao poder reformador.

comunidade constituída pela ordem, independentemente do critério jurídico. Constata-se, portanto, ser o Estado uma forma de legitimação de poder de uma sociedade politicamente organizada.

O federalismo é uma forma de Estado que apresenta as características de descentralização político-administrativa, participação das vontades parciais na vontade geral e capacidade de auto-organização dos estados-membros, além de ser estruturada sobre uma autonomia baseada em dois elementos: a existência de órgãos governamentais próprios e a existência de competências exclusivas.

O federalismo, apesar de suas raízes históricas na independência norte-americana, por força de sua flexibilidade e plasticidade formal, projetou-se de maneiras diferentes conforme a época, inclusive identificando-se um ideal federativo antes mesmo de seu marco histórico, e, hoje, apresenta-se sob diversas formas.

Outrossim, a forma pela qual o Estado organiza seu território e sua estrutura política depende também da natureza e da história de cada país, de modo que tais características refletem na divisão de poderes, que é a composição geral do país, a estrutura de poder, sua unidade considerada e as habilidades de distribuição em seu território.

Apesar de seus percalços e pontos de crítica, o federalismo não deixa de ter sua importância estratégica em toda a sua existência no Brasil, já que foi a forma estatal eleita pelo

país desde a Proclamação da República, portanto, vigente há mais de um século.

A Constituição Federal de 1988 traça o limite de atuação de cada ente federado na administração e política do país, inclusive no plano legiferante, atentando para que cada um se ocupe das matérias de seu interesse, seja no plano federal, estadual, distrital ou municipal, de modo a ser alcançado o equilíbrio institucional que o federalismo exige.

Desse modo, a Constituição estabeleceu competências comuns administrativas (materiais) e concorrentes legislativas (formais), pontuando a divisão horizontal e vertical de competências entre os entes da federação e garantindo, assim, a autonomia dos entes federados em um ambiente sem hierarquização administrativa.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da federação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política.** São Paulo, SP, n. 33, p. 165-183, 1994. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451994000200012. Acesso em: 19 nov. 2021.

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Fórum, 2018.

ALMEIDA, Fernanda Dias de Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES Júnior, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brazil**. Rio de Janeiro. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html. Acesso em: 28 out. 2022.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brazil**. Rio de Janeiro, 1824.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1969.

BRASIL. Constituição (1968). **Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968**. Brasília, 1968. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em: 28 out. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978**. Altera dispositivos da Constituição Federal.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

CAGGIANO. Mônica Henrman S. Federalismo incompleto. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, SP, n. 2, p. 31-44, 2003. Disponível em: http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/7189/4867. Acesso em: 19 set. 2022.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CHALITA, Gabriel. **O poder:** Reflexões sobre Maquiavel e Etienne de La Boétie. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

COELHO, Inocêncio Mártires. Federalismo e descentralização. **Revista de Informação Legislativa do Senado Federal**, Brasília, DF, n. 87, p. 23-30, 1985. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181619/000418272.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 19 set. 2022.

COELHO, João G. Lucas; OLIVEIRA, Antonio Carlos Nantes de (org.). **A nova constituição:** avaliação do texto e perfil dos constituintes. Rio de Janeiro: Revan, 1989.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2001.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2009.

FACHIN, Zulmar; SAMPAR, Rene Erick. **Teoria do Estado**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

FIGUEIREDO, Paulo de. O sistema federalista e a integridade do Brasil. **Revista de Informação Legislativa do Senado Federal**, Brasília, DF, n. 85, p. 75-124, 1985.

FIORI, José Luis. Federalismo diante do desafio da globalização. *In*: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (org.). **A Federação em perspectiva:** ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995, p. 3-31.

HAMILTON, Alexander; MADSON, James; JAY, John. **Os federalistas (1787-1788)**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HORTA, Raul Machado. Reconstrução do federalismo brasileiro. **Revista de Informação Legislativa do Senado Federal**, Brasília, DF, n. 72, p. 13-28, 1981.

HORTA, Raul Machado. Tendências atuais da federação brasileira. *In:* CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luis Roberto. **Doutrinas essenciais: Direito Constitucional**. Volume: 3: Organização do Estado. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 211-230, 2011.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

NEME, Eliana Franco. O federalismo como sistema de proteção dos direitos fundamentais. **Revista Sequência**, Florianópolis, SC, n. 55, p. 95-118, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

CAPÍTULO 2

Bacurau e o federalismo brasileiro[1]

Caio Flávio Fernandes Santos

1 Este trabalho foi realizado com apoio do Programa Institucional de Apoio à Pesquisa (PAPq) da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). O projeto de iniciação científica, intitulado "O federalismo de conveniência no Brasil", foi contemplado pelo Edital 05/2020 e orientado pela professora Christiane Costa Assis.

1 Introdução

Este capítulo tem como objetivo analisar a realidade dos municípios brasileiros a partir da representação oferecida pelo filme *Bacurau* (2019). Para isso, o trabalho adota o método hipotético-dedutivo, norteado pela seguinte pergunta: "quais são os pontos de convergência entre a obra ficcional e a realidade dos municípios brasileiros?". Como hipótese, aponta-se que o filme apresenta diversas situações frequentes na realidade de inúmeras cidades do país, tais como os desafios financeiros, interferências em sua autonomia, descaso e abandono dos agentes públicos, violações de direitos fundamentais, especialmente os direitos sociais e culturais, entre outros. Como metodologia, adotou-se a pesquisa bibliográfica a partir de produções científicas sobre a temática.

No primeiro momento, apresenta-se um breve resumo da obra *Bacurau* em seus aspectos sociais, econômicos, políticos, culturais e administrativos. Após essa autópsia do filme, é apresentada a mecânica do federalismo brasileiro, desde sua origem até a contemporaneidade. Ademais, o presente texto tece considerações concernentes ao surgimento e à construção histórica do município, bem como suas competências constitucionalmente estabelecidas, a dependência econômica desse ente diante das demais figuras da federação e, por fim, aponta as similitudes entre a ficção distópica e a realidade.

Finalmente, em um terceiro momento, apresenta-se o município como liame basilar entre o estado e povo, demonstrando,

assim, a sua imprescindibilidade dentro do desenho federalista constitucional como real instrumento de adaptação das políticas públicas de acordo com as realidades brasileiras, tal como garantidor da pluralidade, respeito e preservação das identidades locais, e, por conseguinte, da democracia.

2 Um retrato fidedigno da realidade brasileira: o município de Bacurau

A distopia ambientada na região nordestina do Brasil é carregada de metáforas e possui uma linguagem única. Com uma mistura de suspense e misticismo, a trama dirigida por Kleber Mendonça Filho e Juliano Dornelles cria uma atmosfera curiosa e que apresenta, durante seus três atos, diversos aspectos presentes na realidade dos municípios da federação.

O primeiro ato consiste em uma apresentação genérica de Bacurau e de seus moradores. Carente de infraestrutura, saúde, educação e sem qualquer vestígio de saneamento básico, o lugarejo beira o abandono por parte do poder público. Esse descaso torna ainda mais dificultosa a vida dessa comunidade, que só recebe a visita do prefeito nas vésperas das eleições municipais. O cotidiano pacato desse povo ganha novos contornos quando, misteriosamente, Bacurau some do mapa. A partir daí, inicia-se o segundo ato do enredo, em que acontecimentos incomuns se tornam recorrentes, criando uma atmosfera de apreensão e temor na cidade. Nesse momento, a impressionante demonstração de união dessa comunidade diante de uma iminente invasão dá um novo tom à história. No terceiro e último ato, Bacurau

é atacada, e esse momento se transforma em uma verdadeira batalha entre *snipers* norte-americanos e a população local.

A organização da comunidade outrora mencionada se destaca, também, pela demonstração de resiliência e pela valorização da memória cultural. Em movimento análogo, a coletividade se mostra fator primordial na salvaguarda da democracia e das garantias legais (PALMA; ASSIS; VILAÇA, 2019).

O arquétipo de Bacurau é o retrato fidedigno de numerosos municípios brasileiros. O panorama social do povoado, que enfrenta a escassez e o abandono pelo poder público, obriga o povo a criar maneiras de sobreviver diante da falta de água, alimentos e remédios. Desse modo, é oportuno evidenciar a importância do sistema público de saúde, que, mesmo com suas mazelas, é vital para a comunidade de Bacurau. A personagem Domingas é a clara representação da resistência dos profissionais de saúde diante de um sistema corrompido e repleto de falhas (PALMA; ASSIS; VILAÇA, 2019).

Na ficção, a administração pública não atua com a mínima efetividade perante a população de Bacurau. Ademais, a vulnerabilidade da segurança pública que se instalou no povoado é um fator decisivo no mortal e violento embate travado entre os estrangeiros e a população residente.

A precariedade dos serviços públicos obriga os habitantes de Bacurau a utilizarem diferentes meios para a disseminação de mensagens. Nesse sentido, a comunidade se une através de encontros para decidir o destino dos alimentos inadequados para consumo e remédios psiquiátricos doados pelo então

representante do Executivo municipal, visando solucionar as pautas administrativas, negligenciadas pelo poder público. A fim de encontrar soluções para as adversidades diárias, os moradores utilizam meios digitais e, através da internet, informam-se sobre a chegada de forasteiros, difundindo a notícia para todos. A forma mais democrática das trocas de informações vista durante o desenvolver da trama é a comunicação boca a boca, criando uma verdadeira teia que mantem toda a população unida e protegida diante do desamparo estatal (GAMA, 2020).

3 Autonomia municipal? Relatos brasileiros

A federação brasileira surgiu após reiteradas tentativas de sustentar um Estado unitário e centralizador. Durante a implementação dessa insólita forma de governo, no que diz respeito à sua forma, observou-se muita instabilidade quanto ao seu nível de centralização e sua rigidez, conforme o esperado. Entretanto, mesmo com a centralização e o desproporcional acúmulo de atribuições por parte da União, o ideário federalista e a opção pela forma federativa se mantiveram vivos e foram incorporados na Carta Magna de 1988, que permanece vigente (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2019).

Antes de adentrar os aspectos que permeiam o federalismo, exclusivamente, na Constituição de 1988, faz-se necessário definir alguns conceitos básicos. No que tange à formação da federação, existem duas possíveis classificações: a centrípeta e a centrífuga. A primeira configuração acontece quando Estados soberanos se unem, renunciando sua soberania em prol de uma unidade central, como é o caso dos Estados

Unidos. Já no movimento de formação centrífuga, o Estado unitário dispõe da sua centralização para dar origem a entes autônomos, sendo assim, a criação da federação acontece do centro para a periferia. O estado federal do Brasil se deu nos moldes da formação centrífuga, e, como consequência desse formato, tem-se um desenho federativo fortemente centralizado e uma evidente sobrecarga de atribuições destinada à União (FERNANDES, 2020).

Existem aspectos indissociáveis ao federalismo, entre os quais estão a indissolubilidade do pacto federativo, a ausência do direito de secessão, a descentralização política diante da existência de, pelo menos, duas ordens jurídicas (central e parcial), a existência de um órgão que represente e exponha vontades de qualquer membro da federação de forma isonômica, a autonomia financeira presente taxativamente na Constituição Soberana, a existência de um órgão de cúpula revestido de jurisdição para solucionar conflitos entre os entes, visando proteger as disposições constitucionais, e, por fim, a auto-organização político-administrativa dos entes detentores de autonomia, com capacidade de autonormatização, autogoverno e autoadministração (FERNANDES, 2020).

A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, juntos, formam a estrutura político-administrativa do estado federal brasileiro. No que se refere aos integrantes, essa configuração é intitulada “federalismo de duplo grau”, em que, no primeiro grau, estão a União e os estados, e, em segundo grau, figuram os municípios. A Constituição de 1988 foi concebida sob a égide de um federalismo cooperativo, em que os entes possuem as competências privativas delimitadas e,

também, competências comuns ou concorrentes entre eles, buscando permitir maior contribuição de todos os entes e maior desenvolvimento do país (FERNANDES, 2020). Destarte, na federação, todos os entes, sem qualquer exceção, são constitucionalmente revestidos de autonomia política e financeira, não consistindo, portanto, em nenhuma subordinação entre eles (TOLEDO; BARROS, 2018).

Os entes federados são considerados pessoas jurídicas de direito público interno, como disposto no artigo 41 do Código Civil (BRASIL, 2002). No que se refere à União, há que se falar, ainda, em sua natureza jurídica de pessoa jurídica no âmbito do direito internacional. Desse modo, cabe à União representar a República Federativa do Brasil internacionalmente. Internamente, a Constituição de 1988 lhe atribuiu a competência material comum (artigo 23), competência legislativa concorrente (artigo 24), competência material exclusiva (artigo 21), competência legislativa privativa (artigo 22) e, por fim, competência tributária (artigo 153) (ASSIS; SANTOS, 2020).

Aos estados-membros coube a competência legislativa e material residual disposta no artigo 25, parágrafo 1º, além das competências legislativas concorrentes e competências materiais comuns. É pertinente salientar, ainda, sua competência legislativa para auto-organização, demonstrando o poder constituinte derivado decorrente dos estados-membros e sua competência tributária, esta última disposta no artigo 155 (ASSIS; SANTOS, 2020).

Aos municípios, foram atribuídas pela Constituição Federal de 1988 a competência material comum e a possibilidade de

legislar sobre os interesses locais de forma que subside a competência legislativa concorrente. Ademais, possuem os municípios a competência material privativa, a competência legislativa para auto-organização por meio de lei orgânica e, por fim, a competência tributária. Finalmente, o Distrito Federal une as competências dos estados e dos municípios, além de ser regido por lei orgânica, sem a possibilidade de ser fracionado em municípios. Curiosamente, a Constituição determina que, mesmo sendo um ente federado, parte da autonomia do município é de responsabilidade da União (ASSIS; SANTOS, 2020).

Entretanto, existe um desequilíbrio nas atribuições constitucionais entre esses entes e esse descompasso atinge, principalmente, os municípios. Antes de definir as suas competências e atribuições constitucionalmente estabelecidas, é primordial delinear a construção histórica desse ente tão emblemático da estrutura federativa.

O surgimento do município como figura político-administrativa teve origem na república romana. O objetivo era que, com a criação dessa unidade, seria possível manter a dominação pacífica sobre as cidades outrora conquistadas. Destarte, os vencidos estariam sujeitos às imposições do Senado e, com isso, diante de uma sujeição às leis romanas, a República os agraciava com certas prerrogativas, como alguns direitos privados, entre eles o direito de contrair matrimônio e o direito de comercializar com os cidadãos romanos; além da possibilidade de eleger seus governantes e dirigir a própria cidade. As cidades que adquiriam essa conformação eram denominadas municípios, e existiam algumas categorias de

acordo com a autonomia que elas tinham perante o direito vigente (MEIRELLES, 2008).

Em solo brasileiro, esse ente foi trazido já no período colonial, com a mesma configuração e atribuições políticas, administrativas e judiciais que já eram executadas no reinado português. Sob a vigência das Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, responsáveis pela regência até a independência, as municipalidades brasileiras eram compostas por um presidente, três vereadores eleitos, dois almotacéis e um escrivão. Além deles, serviam à câmara um juiz de fora vitalício e dois juízes comuns, ambos eleitos (MEIRELLES, 2008). Já durante o Império, o município não possuía autonomia e tampouco influência política, diferente das municipalidades do Brasil colonial, que usufruíam de franquias mais largas e de acordo com seus fins (MEIRELLES, 2008).

Na Constituição Federalista de 1891, foi conferida ao município a condição formal de unidade autônoma. É bem verdade que, na prática, essa autonomia era deixada de lado, visto que, diante das políticas coronelistas, personalistas e clientelistas da época, o poder dos coronéis se sobrepunha ao poder institucional. Em contrapartida, a Carta Magna de 1934, mesmo revestida de maior aspecto democrático, teve seu fim antecipado diante do golpe militar varguista (SANTI; FLORES, 2006). Posteriormente, em 1937, Getúlio Vargas manteve o sistema de discriminação de rendas municipais, porém, a autonomia dessa estrutura político-administrativa estava comprometida diante da centralização do poder e do sistema interventor nos estados e municípios (MARCO, 2002).

Finalmente, na Constituição de 1946, o governo municipal atingiu uma posição de paridade com os demais entes da federação.

> Impressionados com a hipertrofia do Executivo no regime anterior, os novos legisladores promoveram equitativa distribuição dos poderes e descentralizaram a administração, repartindo-a entre a União, os Estados-membros e os Municípios, de modo a não comprometer a Federação, nem ferir a autonomia estadual e municipal (MEIRELLES, 2008, p. 38).

Contudo, após o golpe militar em 1964, o município, paulatinamente, foi perdendo a sua autonomia em todos os aspectos: administrativo, financeiro e político. Principalmente após o Ato Institucional nº 5 (AI-5), que se caracterizou como o mais agressivo durante esse período obscuro. Antes da redemocratização e consequente promulgação da Constituição de 1988, o município teve sua autonomia e capacidade de autogovernança retiradas (SANTI; FLORES, 2006).

A Lei Fundamental de 1988 deu ao município o *status* de ente federativo autônomo. Desse modo, conferiu a ele quatro capacidades:

1. Auto-organização: através de lei orgânica elaborada e promulgada pela Câmara de Vereadores, sem a interferência das esferas estadual e federal;
2. Autogoverno: desempenhado pelo prefeito e vereadores democraticamente eleitos;

3. Autolegislação acerca dos assuntos pertinentes à localidade, suplementar e concorrentemente;
4. Autoadministração: para recolhimento de impostos de sua competência, aplicação de receitas e prestação de serviços públicos (SANTOS, 2011, p. 212).

Entretanto, no decorrer dos anos, o federalismo sofreu diversas mudanças, dando uma nova roupagem ao pacto firmado em 1988. A autonomia do município vem sendo reprimida através de cadenciadas reformas constitucionais, e o subproduto dessas ações é o impacto causado nas políticas públicas, que deveriam ser atribuídas a esses governos (SANTOS, 2011).

Mesmo com o aumento da receita municipal, oriundo da Carta Constitucional de 1988, as despesas aumentaram ainda mais. Desse modo, o desenho federativo é incompatível com a posição de igualdade entre os entes, uma vez que a menor fatia da receita nacional é destinada aos municípios. Ademais, esse fator se torna um empecilho na efetividade das responsabilidades dos municípios, colocando-os num local de dependência de repasses voluntários por parte da União e dos estados. A consequência dessa submissão são os contornos políticos que essa relação assume, tais como a compatibilidade de sigla partidária, conveniência eleitoral, amizades pessoais e demais marcas da política não institucionalizada (MARCO, 2002).

A configuração assimétrica do federalismo brasileiro é um fator explícito durante todos os *frames* do filme. Desse modo, é possível notar semelhanças entre a realidade dos

municípios brasileiros e o povoado de Bacurau. Um questionamento emblemático que acompanha os mais de 100 minutos da trama é: onde está a segurança pública do vilarejo? Bacurau sofre reiterados ataques violentos antes mesmo da invasão dos estrangeiros e em nenhum momento surge uma instituição que garanta a segurança pública desse povo. Infelizmente, essa é uma realidade em muitos municípios brasileiros. As iniciativas que visam à garantia da segurança pública nessas localidades ainda são escassas. Entretanto, deve-se observar que no artigo 144, parágrafo 8 da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), a atuação das prefeituras está restrita à criação de guardas municipais, que cumprirão o papel de proteger os seus bens, serviços e instalações. Ademais, existe uma postura omissa por parte dos municípios na execução de ferramentas basilares de gestão, primordiais na garantia da segurança pública e na consequente diminuição da violência (LIMA et al., 2014).

Outro fator digno de nota é a necessidade de maior proximidade entre o município e o cidadão. Na ausência do poder público, a figura da personagem Lunga surge para liderar o conflito que é o ponto fulcral da obra. Assim, espera-se que os municípios protagonizem a atuação diante da necessidade de garantir segurança à população. Essa atuação deve acontecer paralela a uma administração que facilite a gestão da segurança pública e que crie, além da guarda municipal, conselhos, secretarias e fundo municipais (LIMA et al., 2014).

Outra semelhança entre a ficção e a realidade é a forma irresponsável com que a educação municipal é tratada. Através da linguagem metafórica, na cena em que a escola é alvo dos

atiradores e ninguém é ferido, percebe-se uma clara referência aos ataques sofridos pelas instituições educacionais brasileiras, que, mesmo diante do sucateamento, permanecem firmes e realizando sua função. A educação municipal, especialmente, é a que mais sofre, em decorrência da desigualdade de repasses financeiros oriundos do desenho federativo constitucional.

Os dilemas supracitados, geralmente, têm o mesmo ponto de origem: a distribuição desigual das receitas tributárias entre os entes da federação. O município é o ente de maior contato com a realidade do povo, entretanto, paradoxalmente, é também o ente com a menor fatia das receitas públicas. No filme e fora dele, a falta de recurso inviabiliza a implementação de políticas públicas relacionadas à saúde, educação e segurança. Isso ocorre principalmente em municípios menores, que, recentemente, foram objeto de Proposta de Emenda à Constituição (PEC) do governo federal com o objetivo de extinguir unidades municipais com menos de 5 mil habitantes por falta de recursos. A proposta é unir esses pequenos municípios com arrecadação própria menor que 10% da receita total (ESTADO DE MINAS, 2019). Essa proposta, em movimento análogo ao que acontece em Bacurau, significa o sumiço no mapa de mais de 1.253 municípios, afetando diretamente a história e a memória de milhares de pessoas.

O constitucionalista Baracho (1985) ressalta que, diante das discussões acerca do sistema tributário nacional e da concentração de poder, há um comprometimento do arcabouço político-administrativo do Estado devido ao excesso de centralização de poderes, sendo, dessa forma, nocivo ao

princípio federativo e gerando subprodutos prejudiciais ao desenvolvimento socioeconômico e político. Ademais, são necessárias mudanças profundas para que seja reestabelecida a autonomia dos estados-membros e, principalmente, dos municípios. Entretanto, essa autonomia será recuperada pela salvaguarda garantida a esses entes de uma distribuição de renda apropriada, para que eles consigam suprir seus encargos e atribuições.

Diante da complexa estrutura estatal, existem diversos elementos que indicam a necessidade de maior descentralização das competências constitucionais destinadas ao ente municipal, como a menor distância entre povo e as fontes de poder, o arranjo administrativo local menos complexo e maior participação e acompanhamento nas decisões e execuções dos interesses coletivos (FABRIZ, 2010). Desse modo, a adoção do município como uma figura de descentralização implicaria distribuir atribuições de outras esferas da federação para o governo municipal. Não obstante, a escassez de recursos financeiros e técnicos se torna um percalço à efetivação de obrigações legais pré-estabelecidas na seara orçamentária, contábil e de prestação de contas (BARACHO, 1985).

4 Valorização municipal como requisito democrático

Primeiramente, de forma geral, não é possível garantir um federalismo genuíno sem que suas premissas estejam acessíveis a todos os cidadãos e que exista a possibilidade de eles se sentirem legitimados pelo próprio Estado. À vista disso, é possível notar que a grande distância entre as esferas de

poder e a população e o diminuto estímulo à participação política são fatores que fragilizam o exercício da democracia. Ademais, será menor o sentimento federativo e mais danos sofrerá o sistema (FABRIZ, 2010).

> Carente de reconhecimento social, vazio estará de conteúdo, pois federalismo é sinônimo de dispersão (orquestrada) do poder no exato interesse de fazer com que todos, e cada um, sintam-se, ao mesmo tempo, parte integrante de algo que lhes é comum e particular (FABRIZ, 2010, p. 88-89).

Dessa forma, é possível perceber que, no desenho federativo, os municípios são os entes com a maior capacidade de excussão de políticas públicas mais adequadas aos quatros cantos do Brasil. Como defende Baracho (1985), é imperativo repensar a distribuição de competências para concretizar uma maior descentralização. A Constituição Federal de 1988 define aos municípios a seara de atuação privativa, reverberando no exercício de sua autonomia. Todavia, mais competências aos municípios não esgotam todas as formas de municipalização. Da mesma forma, o resguardo da autonomia não é um empecilho para assegurar que existam relações intergovernamentais cooperativas.

Baracho (1985) sugere, ainda, que por meio de convênios e de alianças, podem os estados e a União angariar a atuação dos municípios na efetivação da prestação de serviços e na execução de obras. A partir disso, as esferas de governo se expandiriam e haveria maior contribuição nas atividades administrativas.

Destarte, no contexto do federalismo, o localismo governamental é elevado a uma posição de destaque, uma vez que é dever desses governos periféricos buscar diminuir as desigualdades e garantir melhores condições de vida aos cidadãos. Assim, dentro da sistemática federativa brasileira, é nesses locais que são efetivamente materializados os direitos humanos e nos quais há, de fato, o reconhecimento da pluralidade (FABRIZ, 2010).

Como afirma Fabriz (2010), um robusto e autêntico projeto de municipalização do poder deve ser efetivado, necessariamente, após uma retificação das bases constitucionais, afastando tendências centralizantes e assentando uma cidadania de base territorial, que, apesar de sua reduzida superfície, demonstra ser profunda e extensa em seu conteúdo.

É necessário frisar o papel primordial do município na adequação e implementação de políticas públicas personalizadas, de acordo com as peculiaridades de cada local. Por esse motivo, amparar a defesa do poder municipal não significa qualquer forma de reação à forma federativa de Estado, mas demonstra um complemento ao próprio âmago do Estado federal. Além disso, mesmo as bases do Estado democrático se localizam no perímetro da descentralização do poder, atribuindo aos municípios maiores competências e possibilitando que os cidadãos reiterem regularmente seu local na sociedade através do processo democrático e constitucional (FABRIZ, 2010).

Por fim, cabe salientar que a federação é um instrumento indispensável para a organização racional de poder, uma

vez que possibilita a união e cooperação entre as estruturas político-administrativas visando ao bem-estar de todos (BARACHO, 1985). Entretanto, para que isso seja efetivamente possível na federação brasileira, como outrora foi apresentado, deve-se preconizar os fatores que tornam o município o ente com maior capacidade de definir e implementar medidas que objetivem o bem comum. E a fim de contrastar essa preponderância, ressalta-se sua maior proximidade com a população, conhecimento acerca das necessidades e, além disso, sua posição constitucional de ente federativo.

5 Conclusão

A realidade dos municípios brasileiros é, em diversos aspectos, a delineação do povoado de Bacurau, demonstrando, assim, o papel da arte na conscientização e democratização das vivências e desafios de sociedades visibilizadas. A origem desse cenário está na assimetria das competências distribuídas entre os entes federativos. As mazelas que assolam essas localidades são notadamente cruéis e vão de encontro com o Estado democrático e os princípios republicanos.

No seio do arranjo federativo cooperativo, essa desigualdade entre os entes da federação, em especial os municípios, dificulta a implementação de planos, sistemas e estruturas eficazes de segurança pública. Ademais, impossibilita a distribuição igualitária dos recursos de saúde e educação, áreas basilares na construção de um país mais justo e igualitário.

Por fim, o distanciamento entre o poder público e o povo é insustentável, e não permite que as políticas públicas estejam

consonantes com a realidade de cada localidade. Para isso, o município se qualifica como o único ente capaz de suprir essa lacuna do sistema federativo brasileiro. Logo, o protagonismo desse ente frente ao cumprimento das demandas sociais garante maior pluralidade, participação das comunidades e, notadamente, o fortalecimento da democracia.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Christiane Costa; SANTOS, Caio Flávio Fernandes. Regime de recuperação fiscal e abusos federativos. *In*: RIBEIRO, Adriano da Silva; FRANCESCHINI, Bruna; GIMENES, Flávia Iracema; RIGOLDI, Vivianne (org.). **Direito público em perspectiva**. Rio de Janeiro: Pembroke Collins, 2020, p. 230-242.

BACURAU. Direção: Kleber Mendonça Filho e Juliano Dornelles. São Paulo: Vitrine Filmes, 2019. 1 DVD. (132 min).

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Descentralização do Poder: Federação e Município. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 22, n. 85, p. 151-184, 1985. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181609/000416834.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 19 set. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 16 dez. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 dez. 2020.

FABRIZ, Daury Cesar. Federalismo, municipalismo e direitos humanos. **Revista do tribunal de contas do estado de minas gerais**, Belo Horizonte, MG, v. 77, n. 4, p. 76-95, 2010. Disponível em: https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1085.pdf. Acesso em: 16 nov. 2020.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2020.

GAMA, Danielle Marcia Hachmann de Lacerda da. Bacurau, desertos de notícias e a comunicação popular. **Revista de Educação Popular**, Uberlândia, MG, v. 19, n. 3, p.334-341, 2020. Disponível em: http://www.seer.ufu.br/index.php/reveducpop/article/view/51627/30305. Acesso em: 16 mar. 2021.

LIMA, Patrícia Verônica Pinheiro Sales *et al.* Gestão municipal da segurança pública: responsabilidade dos municípios no combate à violência. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, MA, v. 18, n. 2, p. 399-414, 2014. Disponível em: http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/download/3168/3945. Acesso em: 27 mar. 2021.

MARCO, Christian Magnus de. Evolução constitucional do município brasileiro. **Revista Jurídica**, Joaçaba, SC, v. 3, n. 3, 2002.

MARTINS, Sueli Terezinha Ferreira Martins; RIBEIRO, Sandra Fogaça Rosa. Sofrimento psíquico do trabalhador da saúde da família na organização do trabalho. **Psicologia em Estudo**, Maringá, PR, v. 16, n. 2, p. 241-250, 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/pe/v16n2/a07v16n2.pdf. Acesso em: 8 fev. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

PALMA, Alexandre; ASSIS, Monique Ribeiro de; VILAÇA, Murilo Mariano. Bacurau: uma metáfora do Brasil atual. **Revista Práxis**. Volta Redonda, RJ, v. 11, n. 22, p. 31-36, 2019. Disponível em: https://revistas.unifoa.edu.br/praxis/article/view/3145#:~:text=A%20partir%20do%20filme%20%C3%A9,reflex%C3%A3o%20sobre%20o%20Brasil%20atual. Acesso em: 4 mar. 2021

RIBEIRO, Luiz. Extinção de municípios por falta de recursos deixa moradores indignados. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 16 nov. 2019, Política. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/11/16/interna_politica,1101516/extincao-de-municipios-por-falta-de-recursos-deixa-moradores-indignad.shtml. Acesso em: 26 mar. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SANTI, Junior; FLORES, Deborah Hartmann. A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade. **Justiça do direito**, Passo Fundo, RS, v. 20, n. 1, p. 56-69, 2006. Disponível em: http://www.seer.upf.br/index.php/rjd/article/download/2176/1407/. Acesso em: 4 mar. 2021.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, PR, n. 120, p. 203-224, 2011. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3990148.pdf. Acesso em: 4 mar. 2021.

TOLEDO, Letícia Reis de Castro; BARROS, Marina Koehne de. Interseções entre o federalismo brasileiro e alemão: o compartilhamento de fundos públicos e a diminuição das desigualdades regionais. **Direito Público:** Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, v. 15, n. 1, p. 163-174, 2018. Disponível em: https://advocaciageral.mg.gov.br/publicacao/revista-juridica-da-advocacia-geral-do-estado-no-15-2018/. Acesso em: 18 mar. 2021.

CAPÍTULO 3

Environmental Federalism in Brazil and the economic analysis of law

Laís Barreto Barbosa

1 Introduction

Brazil embraces the federative form of state organization, which is composed of the national, state, and local governments, and the Federal District (FD). All federative entities are endowed with autonomy and have constitutionally established powers that may be exclusive to a certain entity or shared among them. According to Articles 23 and 24 of the Brazilian Constitution of 1988, the environment is a shared subject, and federative entities must maintain a dialogue to guarantee the right to an ecologically balanced environment. The set of systematized norms in environmental matters formed by the laws of all federative levels is called environmental or "green" federalism.

The purpose of 1988's constituent legislator was to share the duty of the environmental safeguard among all federative levels. However, the Brazilian reality reveals isolation of the entities, resulting in unsystematic environmental legislation. This circumstance contributes to environmental degradation and makes repairing damage more profitable than preventing it, allowing the economic logic to override the constitutionally established law. Given this scenario, this study aimed to analyze the impact of the Brazilian unsystematic environmental federalism in protecting the right to an ecologically balanced environment based on the economic analysis of law, which is committed to economic efficiency.

As a research problem, the following question was proposed: does the Brazilian unsystematic environmental legislation allow economic logic to prevail over the right to an ecologically

balanced environment? As a hypothesis, the lack of coordination and cooperation between the federative entities stands out, allowing the economic logic to take advantage of the shortcomings of Brazilian environmental federalism, eroding environmental protection. The deductive method was adopted from the methodological standpoint, starting from fundamental considerations of the economic analysis of law and then applying it to Brazilian environmental federalism.

Firstly, this study highlights the fundamental principles of economic analysis of law, followed by shedding light on environmental federalism in Brazil regarding its jurisdiction and environmental laws. Lastly, it analyzes how economic logic in environmental federalism violates socio-environmental justice.

2 The fundamentals of economic analysis of law

The economic analysis of law is a theory that emerged in the context of utilitarianism, a moral and political philosophy that dominated the 1960s and competition law. This theory eventually came to be applied to all areas of law, leaving the unshared domains of antitrust law and economic regulation (POSNER, 1975, p. 758).

Richard Posner was one of the most prominent advocates of law and economics, mainly after publishing the article *Economic Analysis of Law* in 1973 by the influences of Coase

(1960),[1] Becker (1962),[2] and Calabresi (1961).[3] The major proportion of the movement reflected the emergence of several schools dedicated to studying law and economics, especially the University of Chicago (PARREIRA; BENACCHIO, 2012, p. 184-185).

Furthermore, the economic analysis of law is pillared on microeconomics, which is an economic field responsible for describing how the production system works rationally (GONÇALVES; STELZER, 2012, p. 85). It was the result of the attempt disseminated by economists to promote specifically economic mechanisms and interpretations in the legal field, to which the methods, in structure and application, of economics were applied (BENSOUSSAN; GOUVÊA, 2015, p. 165).

Posner believed that human beings are in constant pursuit of rational maximization of goods and human satisfaction, putting their personal interests above all else (POSNER, 1975, p. 761). Thus, economic logic uses the concepts and methods applied to economics to understand and solve legal disputes while always striving for efficiency (POSNER, 1975, p. 762); hence, theoretically, the economic analysis of law would be able to fix oversights and gaps in law (POSNER, 1981, p. 75).

The idea of efficiency being the only value that a system could fully promote and the possibility of law as a way of

---

1 COASE, Ronald Harry. The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, v. 3, p. 1-44, 1960.

2 BECKER, Gary S. Irrational Behavior and Economic Theory. *Journal of Political Economy*, v. 70, n. 1, fev., 1962.

3 CALABRESI, Guido. Some thoughts on risk distribution and the law of torts. *The Yale Law Journal*, v. 70, n. 4, 1961.

maximizing goods is why economists are supposed to study the legal system (POSNER, 1979, p. 292). While it is necessary to study and understand production costs for law and economic supporters, economists play an essential role in eventual events of legal reforms (POSNER, 1979, p. 287).

Economists would be better at performing modern quantitative analysis methods than lawyers, more resourceful at discovering and using statistics in the legal system, and more sensible to the qualitative problems acquired from such data (POSNER, 1975, p. 766). Hence, economists would be vital in law schools because the education of future lawyers would be incomplete without economic principles (POSNER, 1975, p. 779).

According to the economic logic, the basal idea of cost benefit is widespread, which corresponds to a consequentialist analysis since it surrounds the potential outcomes of a given decision and changes it based on purely economic criteria (DIÓS, 2011, p. 116-118). Such a decision is not necessarily the fairest but the most economically efficient and profitable. The analyses result from the Coase theorem, which presupposes the resolution of disputes based on the least economically damaging decision for the given case (DIÓS, 2011, p. 118).

The theory defended by economists is that efficiency is an adequate tool for the conception of justice (POSNER, 1981, p. 7), which is understood as an ethical-scientific concept that corresponds to the human pursuit of satisfying desires and expectations (POSNER, 1981, p. 13). Those committed to the economic analysis of law also argue that there are several conducts classified as unfair despite being efficient, and,

therefore, society must be willing to "pay a price" to reduce certain rights and make the theory of justice useful (POSNER, 1975, p. 778).

Applying the formula of social welfare concerning law and economics can also be noted, as utilitarianism is guided by the movement (ALVAREZ, 2006, p. 54). The main criticism of the joint of economics and law lies on a legal and philosophical basis: the commitment of economic analysis of law is not to justice but economic efficiency. The law and economics answer is founded on the supposed superiority of economists in the face of jurists: in distributive issues, economists would have greater expertise than those who philosophically address the standard problems of distributive justice (POSNER, 1975, p. 777).

Moreover, in some contexts, the justice defended by law would simply be the efficiency defended by law and economics because an unfair decision could be seen as a waste of resources (POSNER, 1975, p. 777). Nevertheless, the utilitarian vision of the movement is rather non-compliant to human rights since it holds economic efficiency at the same ethical and scientific level, quantifying and undermining law (PARREIRA; BENACCHIO, 2012, p. 189).

Advocates of the economic analysis of law reply to critics by stating that it is necessary to rationally analyze the economic outcomes in society (POSNER, 1975, p. 778), even stating that the economic analysis of law is essential for the development of society and lifting the economy to a higher level than legal constructions (POSNER, 1981). Lastly, these individuals believe

that a theory cannot be invalidated merely by pointing out its flaws and limitations, and a more inclusive, powerful, and useful theory must be presented to replace it (POSNER, 1975, p. 774).

Although economic principles are different from juridical ones, economic impacts on law decisions cannot be neglected. Laws must enable solutions that seek justice and include the economic dimension, albeit without redeeming it for logical efficiency that is not committed to justice. For this matter, it is necessary to analyze whether Brazilian environmental federalism manages to make socio-environmental justice or if it gives space to applying an exclusive economic logic.

3 Environmental federalism in Brazil

Federalism is measured by the congregation of independent and supreme states, which means that the state organization is divided into federative spheres, and these spheres own exclusive jurisdictions, yet they assemble given certain reasons. The federative state is a concept practiced by each country given a constitutional order (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2019, p. 1155).

Brazilian federalism has its basis in the 1988 Brazilian Constitution, which established the assigned dictations and competencies given to the respective federal entities. The national, state, local, and FD governments compose the pointed being and are also part of the organization that belongs to the Brazilian State. The autonomy of the federative spheres set by Articles 1º and 18 of the Brazilian

Constitution connotes to the constitutional system the need for a cooperative and federalist model engaged by a democratic-participative approach (SARLET; FENSTERSEIFER, 2013a, p. 2).

In order to determine the Brazilian Federalism as cooperative, it means that its beings can prosecute competencies together and act coordinately (PADILHA, 2020, p. 526). Following the hierarchical order of the legislative competencies all federal entities act in both legislative and administrative domains presented in several matters, including the environmental set (SARLET; FENSTERSEIFER, 2013a, p. 3). These competencies can still be exclusive or shared between its beings. The environment, for instance, is a shared theme between the entities, meaning that the national, states, local, and FD governments can act on environmental matters.

The present-day relationship between human beings and the environment started to be defined by the power provided by the advancement of several technologies and social complexity, which is why it is marked by strains. On the one hand, the human desire for development and progress has boosted the unrestrained exploration of natural resources, and on the other hand, the consequences of this exploration have put lives at risk, human lives included. In this same subject, the law takes on the fundamental role of enabling the protection of natural resources, establishing norms and principles that aim to protect the present and future generation's quality of life, making it compatible with protecting natural resources and society's evolution (OLIVEIRA, 2012, p. 44-45).

As an acknowledgment of this vision, the 1988 Brazilian Constitution elevated the ecologically balanced environment to the level of fundamental law (Article 225), including the environmental protection between the institutional functions of the Public Prosecutor's Office (Article 129, Subsection III) and including it as a citizen suit (Article 5, Subsection LXXIII), which has also shared the competency of negotiating about the natural resources between all federal entities (Article 23, Subsections VI and VII; Article 24, Subsections VI and VIII).

The premise of environmental legislation is mainly established in Article 225 caput of the Constitution; it is considered the main point of the environmental theme and states that: "All have the right to an ecologically balanced environment, which is an asset of common use and essential to a healthy quality of life, and both the Government and the community shall have the duty to defend and preserve it for present and future generations" (BRASIL, 1988).[4] The pointed law consists of a general clause of environmental protection that unfolds in several environmental rights that compose the role of fundamental rights and, therefore, are entrenched clauses in the Constitution. It is up to the State to safeguard Article 225's general clause and its unfolding that permeates the entire constitutional context.

The set of norms, principles, and environmental legislative devices formed by the federative entity's participation was classified as environmental federalism. The Brazilian

4 "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações" (BRASIL, 1988).

"green" federalism aims at the cooperation between the federal bodies. Moreover, the 1988 Constitution asserts the environment protection and battle against pollution as common competencies that belong to the federal, state, local, and FD governments (Article 23, Subsection VI), fitting to the complementary laws to fix norms that aim at the cooperation between the federal bodies to obtain the balance of both development and national well-being (Article 23, single paragraph).

Still following the 1988 Constitution, the federal, state and FD governments have the competent jurisdiction to legislate concurrently on themes related to the environment. This is better exemplified in Article 24, Subsections VI (forests, hunting, fishing, fauna, nature conservation, land defense, natural resources, environment protection, and pollution control) and VIII (environment damage responsibility to the consumer, goods, and rights of artistic, esthetic, historical, touristic, and landscape value) (BRASIL, 1988). Being a concurrent legislation, the federal government's competent jurisdiction is limited to establishing general norms, while the supplementary competence is bound to the state government (Article 24, Clauses 1 and 2). If the federal law does not elaborate general laws, the states will exert their full legislative competency to cover the gaps, and so the supervenience of the federal law over general norms will suspend the State's law efficiency on whatever is opposed (Article 24, Clauses 3 and 4). Although the local governments are not expressly cited in Article 24, they participate in the concurrent legislative competency in terms of the environment by their competence to legislate on matters of local interests and supply the federal and state

legislation in what is fitful (Article 30, Subsections I and II; BRASIL, 1988).

Furthermore, Article 23 of Complementary Law n. 140 (December 8th, 2011) has brought a non-exhaustive role of cooperative instruments so that the federal entities act over the infra-constitutional scope, reassuring the state's socioenvironmental law drawn by the 1988 Constitution (SARLET; FENSTERSEIFER, 2013b, p. 7). The Complementary Law has pinned the norms in benefit of the cooperation between the federal, state, local, and FD governments over the administrative actions due to the common competencies exercises related to protecting notable and natural landscapes, environmental protection, against all means of pollution and preservation regarding forests, fauna, flora, among others (BRASIL, 2011).

Additionally, Complementary Law n. 140 shapes, along with the 1988 Constitution, one of the federal government's environmental pillars; this law was created grounded on cooperative and decentralized federalism aimed at respecting the autonomy of all beings (SARLET; FENSTERSEIFER, 2013b, p. 9). It also established a coordinated system of governmental bodies with support from the National Environmental System (Sisnama) (SARLET; FENSTERSEIFER, 2013b, p. 10).

The Brazilian National Environmental Policy (PNMA) was created by Law n. 6.938 (August 31st, 1981), in which its formulation, application goals, and mechanisms were established (BRASIL, 1981). The PNMA "aims to preserve, improve, and recover environmental wealth that provides life, to reassure,

in the country, socio-economic development conditions regarding national security interests and human dignity" (Article 1, BRASIL, 1981).[5] The aforementioned law also established the structure of Sisnama, which is still found by the entities and organs that belong to the federal, state, local, and FD governments, in addition to the territories and counties, and foundations instituted by the federal government, which is responsible for the wealth and protection of the quality of the environment (Article 6; BRASIL, 1981). The referred system starts from the assumption that the environmental actions must elucidate the ecologic preservation, thus, coordinating and issuing general norms and principles and administratively managing the country's natural resources by distributing them to the organs' and environmental institutions' (SANTANA; LEUZINGER; SILVA, 2019, p. 281-282).

Although the creation of PNMA and Sisnama sparked the match for environmental preservation, the lack of dialogue and coordination between its federal entities and respective environmental organs harms the established system's efficiency. What is noticed is that the institutions work in a disarticulate way; therefore, the homogeneity in the fight for preserving the environment (SANTANA; LEUZINGER; SILVA, 2019, p. 283).

Such prerogatives reinforce the substantial need for the environment's preservation provided by the State, and still ground the environmental principles, organs, and systems

5 "Tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana" (Article 1; BRASIL, 1981).

created and tutored over the years. Nonetheless, the persistent degradation of natural resources, environmental crimes, and ecological negligence point to contradictions over the constitutional devices that cherish effective environmental protection. In practice, it is possible to observe that environmental degradation seems to "compensate" in the country.

The environmental matters taken into consideration in the Supreme Court show that granted principles (e.g., the polluter-pays and precautionary principles) indicate that the burden of proof is shifting from the meaning of demonstrating that the damages are acceptable over the trade-off of such benefits and expenses, or therefore, the choice of the most profitable option over the other (SAMPAIO; REZENDE, 2020, p. 278-279). This is possible for the simple reason that Brazilian environmental federalism consists of a complex and unorganized structure that distributes the competencies with no rigorous selectivity (CANOTILHO; LEITE, 2007, p. 205).

The non-determination of the competence that checks over those matters and disarrangement over each federal role, allied to the lack of dialogue between the entities, raises obstacles to forming the environment's protective structure and opens a path for those that wish to cheat normatively. Its meanings make it possible for natural resources to be explored effortlessly without concern for repercussions. Considering the economic efficiency, the low-risk matters reward lawbreakers, and still, the legislation cannot stop the environmental degradation.

Therefore, it appears the non-systematization of the legislative power and the isolation of the federative beings culminate in weakening the environmental rights of Brazilian environmental federalism. The federative “gap” favors the impossibility of punishment and environmental degradation, pushing Brazil away from its Socio-environmental Rule of Law. In this same context, what can be secured in Brazil is the wide use of the economic analyses of law in environmental matters.

4 “Green” federalism rescued as the requirement of the Socio-environmental Rule of Law

The Socio-environmental Rule of Law is a legal-constitutional mark that has its origin in the Democratic Rule of Law professed by the 1988 Constitution. What is more, the Socio-environmental Rule of Law came from the need of having a link between the social and ecologic dimensions, such as human dignity, because the legal-political project foreseen in the legal ornament could be reputable and compatible, in which the social and ecologic integration is substantial (FENSTERSEIFER, 2008, p. 133-134), in addition to, the cooperation between federal entities and demand of a truly participative democracy in the ecologic field (SARLET; FENSTERFEIFER, 2014, p. 4).

The historicity made that the Rule of Law would modify itself until it evolved into the Democratic and the Constitutional Rule of Law, (i.e., Socio-environmental Rule of Law), which is expressed over the environmental rights for its ecological protection as fundamental law’s prism. Thus, environmental

protection, which is considered one of the State's primary concerns, is related to a dignified and healthy life for all populations. Therefore, the State must supervise all historical evolution and face the environmental threats that perpetuate nowadays (FENSTERSEIFER, 2008, p. 135).

The contemporary environmental emergency regarding natural and human-caused disasters inflicted on the environment is a matter of ecologically balanced concern, making it up to the State to monitor the evolution of society and overcome its environmental challenges and threats (FENSTERSEIFER, 2008, p. 135). The right over the ecologically balanced environment must integrate the precepts of any Constitution that effectively wishes to protect a community and, therefore, the Rule of Law must submit itself to the Ecological and Socio-environmental and Constitutional Rule of Law to ensure the effectiveness of all constitutional contexts (CANOTILHO, 2010, p. 7-10). There are no constitutional gaps regarding the logical economic application to the law to allow a cost-benefit relationship with the environment.

The legal conceptions brought by the economic analysis of law are in charge of shallow exaltations involving a moral theory that is incomprehensible or unreasonable by its supporters (DWORKIN, 2006, p. 75). The critics of economic analysis of law assert that it would be innocuous for not distinguishing the social sciences particularities and their impact on society, heating up the social justice (DWORKIN, 2006, p. 76). Unlike economics, the law must be guided by its integrity and composed of justice, equity, and accompanied

by a legal process, therefore not succumbing to the appeal of economic efficiency.

The unmethodical legislative perversion of environmental protection is a theme that does not regard the State from the point of view of protecting fundamental rights and justice. The profit earned by companies through any environmental crime or when ruled over a purely economic analysis is converted into tax revenue, meaning the maximization of wealthy.

The use of economic analysis of law is broadly observed in the authorization of trawling (ESTEVES, 2021). Conceived by a Supreme Court judge, the injunction puts biodiversity, marine life, and ecosystems at risk, and promotes species extinction, a constitutionally forbidden act (Article 225, Clause 1; BRASIL, 1988), all in order to achieve profits. The illegal deforestation and criminal forest burnings in Brazil also point to the State's indifference in protecting the environment.

In this sense, the logical-economic decisions, regarding the economic analysis of law, are considered efficient because they produce profits, despite creating dysfunctionalities in the law system, that loses its function (PIETROPAOLO, 2010, p. 173). Allowing the deflation of environmental rights by economic arguments would mean receding what is forbidden (SARLET; FENSTERSEIFER, 2019). It is necessary to maintain the degree of environmental protection established by the 1988 Constitution, given that environmental rights and other fundamental rights are measured by their historicity, that

is, their acclaim in the Constitution is an achievement that results from socioenvironmental clashes (ASSIS, 2021).

Considering the economic aspects over legal decisions is acceptable and vital because of the complex current consumption relation, although it must not open a gap so that the economy dictates what is or what is not justice. In fact, it is not an economic science object to study the rights as justice, and justice cannot be excluded from the legal system, if so, the law tends to even lose its essence and purpose. Finally, the law does not need a "price tag", as well as justice cannot possess the meaning of the word efficiency, in contrary to what economists, especially Richard Posner, have proposed (POSNER, 1975, p. 777).

The simple constitutional protection of environmental rights does not assure green constitutionalism. The federative entities must dialogue with each other to accomplish their constitutional competencies, departing the cost-benefit relationship over the environmental theme because it is incompatible with the 1988 Brazilian Constitution. Opening breaches in environmental protection based on economic efficiency implies opening cracks in constitutionally protected rights and, therefore, in the Constitution itself and Socio-environmental Rule of Law affirmed therein.

5 Conclusions

Brazilian federalism is composed of competencies shared among federal entities and infra-constitutional regulation, although, in practice, the set of normative environmental

laws is unsystematic due to the lack of dialogue between the entities. This federal isolation allows the application of cost-benefit to environmental damage, thereby defeating environmental protection.

The 1988 Constitution clearly established environmental rights. Therefore, environmental protection implemented mostly by infra-constitutional legislation cannot undermine the fundamental constitutional status of the right to an ecologically balanced environment. There is no compatibility between economic logic and social-environmental justice established by the Constitution. The economic dimension of state decisions cannot be ignored, but the commitment of law is – and must always be – with justice and not with strictly economic efficiency.

REFERENCES

ALVAREZ, Alejandro Bugallo. Análise econômica do direito: contribuições e desmistificações. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 29, p. 49-68, jul./dez. 2006. Disponível em: http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/Bugallo_n29.pdf. Acesso em: 5 nov. 2020.

ASSIS, Christiane Costa. Democracia ambiental e os invisíveis: rompendo as barreiras da exclusão socioambiental. **Cadernos de Dereito Actual**, [*s. l.*], n. 15, p. 352-365, 2021. Disponível em: http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/600. Acesso em: 22 set. 2021.

BENSOUSSAN, Fábio; GOUVÊA, Marcus. **Manual de direito econômico**. Salvador: JusPodivm, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. **Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 27 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 27 dez. 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do direito constitucional. **Tékhne Revista de Estudos Politécnicos**, Barcelos, v. 8, n. 13, p. 7-18, 2010. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?pid=S1645-99112010000100002&script=sci_arttext&tlng=en. Acesso em: 6 jan. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

DIÓS, Marcelle Mourelle Perez. Reflexões sobre a análise econômica do direito na seara ambiental. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 106-155, 2011. Disponível em: http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2011.9852. Acesso em: 7 nov. 2020.

DWORKIN, Ronald. **Justice in Robes**. Cambridge: Harvard University Press, 2006.

ESTEVES, Bernardo. A canetada predatória de Nunes Marques. **Piauí**, São Paulo, 8 jan. 2021. Disponível em: https://piaui.folha.uol.com.br/canetada-predatoria-de-nunes-marques/. Acesso em: 9 jan. 2021.

FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental de direito e o princípio da solidariedade como seu marco jurídico-constitucional. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 132-157, jan./mar. 2008. Disponível em: https://doi.org/10.30899/dfj.v2i2.546. Acesso em: 5 jan. 2021.

GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana. Eficiência e direito: pecado ou virtude: uma incursão pela análise econômica do direito. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 1, n. 28, p. 77-122, 2012. Disponível em: http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/412/317. Acesso em: 4 nov. 2020.

OLIVEIRA, Claudia Alves de. Competências ambientais na federação brasileira. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 40-64, 2012. Disponível em: http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2012.9711. Acesso em: 27 dez. 2020.

PADILHA, Rodrigo. **Direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Forense, 2020.

PARREIRA, Liziane; BENACCHIO, Marcelo. Da análise econômica do direito para a análise jurídica da economia: a concretização da sustentabilidade. **Prisma Jurídico**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 179-206, jan./jun. 2012. Disponível em: https://periodicos.uninove.br/prisma/article/view/4031. Acesso em: 3 nov. 2020.

PIETROPAOLO, João Carlos. **Limites de critérios econômicos na aplicação do direito:** hermenêutica e análise econômica do direito. 2010. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-20122010-145513/en.php. Acesso em: 4 jan. 2021.

POSNER, Richard. A. **The Economics of Justice**. Cambridge: Harvard University Press, 1981.

POSNER, Richard. A. Some uses and abuses of Economics in Law. **The University of Chicago Law Review**, Chicago, v. 46, n. 2, p. 281-306, 1979.

POSNER, Richard. A. The Economic Approach to Law. **Tex. L. Rev.**, Austin, v. 53, p. 757-782, 1975.

SAMPAIO, José Adércio Leite; REZENDE, Elcio Nacur. Meio ambiente: um direito fundamental de segunda categoria. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 17, n. 38, p. 273-289, maio/ago. 2020. Disponível em: http://dx.doi.org/10.18623/rvd.v17i38.1875. Acesso em: 27 dez. 2020.

SANTANA, Paulo Campanha; LEUZINGER, Márcia Dieguez; SILVA, Letícia Rodrigues da. O federalismo cooperativo aparente no Brasil para proteção ambiental. **Cadernos de Dereito Actual**, [*s. l.*], n. 11, p. 279-303, 2019. Disponível em: http://cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/407. Acesso em: 30 dez. 2020.

SARLET, Info Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Novos desenvolvimentos na seara do assim chamado princípio da proibição de retrocesso ecológico à luz da atual jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF). **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 24, n. 96, p. 171-218, out./dez. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Democracia participativa e participação pública como princípios do Estado Socioambiental de Direito. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 19, n. 73, p. 47-90, jan./mar. 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. A competência constitucional legislativa em matéria ambiental: à luz do "federalismo cooperativo ecológico" consagrado pelo ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 18, n. 71, p. 55-116, jul./set. 2013a.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Federalismo cooperativo ecológico, deveres de proteção ambiental do Estado e licenciamento ambiental: algumas considerações em face da LC 140/2011. **Revista dos Tribunais Online**, São Paulo, v. 102, n. 932, p. 609-625, jun. 2013b. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/22153. Acesso em: 4 jan. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CAPÍTULO 4

Representatividade feminina na política brasileira[1]

Ana Maílza Viegas Sousa

1 Este trabalho foi realizado com o apoio do Programa Institucional de Iniciação Científica e Tecnológica (Pibic), no Edital 05/2021, vinculado à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) e à Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). O projeto de iniciação científica contemplado por essa chamada era intitulado "A participação política das mulheres no Brasil" e foi orientado pela professora Christiane Costa Assis.

1 Introdução

A participação feminina vem se mostrando um desafio à democracia contemporânea, cujos espaços políticos são majoritariamente ocupados por homens. À vista disso, este capítulo busca realizar um estudo sobre a representatividade feminina na política brasileira. Adota-se a pesquisa bibliográfica como técnica de análise, realizada por fontes com pertinência temática. O método adotado é o dedutivo, partindo de uma questão geral sobre a exclusão feminina na democracia até adentrar o caso brasileiro.

Inicialmente, situa-se o histórico de exclusão das mulheres no meio político. O ponto de origem dessa discussão está na gênese da democracia ateniense, em que a mulher não possuía o *status* de cidadã. Posteriormente, discutem-se os aspectos patriarcais e machistas que contribuíram para a formação de uma sociedade desigual. Logo após, destacam-se os movimentos sufragistas ingleses, que serviram como base para a reivindicação, de fato, do voto feminino no Brasil.

Em outro momento, a participação das mulheres na política brasileira após a conquista do sufrágio é discutida, com destaque para as leis que buscaram incentivar a participação feminina na política. Dentre elas, está a Lei dos Partidos Políticos e a Lei de Cotas, além dos caminhos percorridos para que houvesse determinação de obrigatoriedade dos dispositivos normativos. Outrossim, são evidenciados acontecimentos contemporâneos que acabam por servir de empecilho para a participação das mulheres na política, como o assédio e o assassinato.

Finalmente, a ideia de democracia é aprofundada ao dispor sobre a necessidade de inclusão e representatividade das mulheres na política para que exista de fato uma democracia representativa no Brasil. Ressaltam-se questões como a injúria, o silenciamento e a desumanização feminina.

2 Direitos políticos e mulheres: uma história de exclusão

A participação feminina na política foi desenvolvida através da quebra de paradigmas em volta do ser mulher. O surgimento da ideia de democracia ocorreu na Antiguidade Clássica, precisamente em Atenas. Como resultado, as decisões políticas atenienses passaram a ser tomadas por cidadãos. Entretanto, só eram considerados cidadãos os filhos de pais atenienses do sexo masculino e maiores de 21 anos (ROSSET, 2008).

Percebe-se, ao traçar um paralelo com as dificuldades de inserção das mulheres na política, que elas foram excluídas desde o início da ideia de democracia. O regime democrático não foi inicialmente idealizado para todos, deixando as mulheres sem direitos civis e políticos. Essa questão foi sendo modificada gradativamente, possibilitando uma maior inserção da mulher nos espaços públicos.

A dicotomia entre o público e o privado também era dividida entre homens e mulheres. A mulher era destinada à esfera privada e impossibilitada de intervir no que competisse ao público, enquanto homens eram dotados de requisitos para tal, sendo, então, ativos socialmente. Em virtude

disso, a mulher foi colocada como ser passivo da sociedade (ARAÚJO, 2012).

Os ideais iluministas do século XVIII trouxeram o indivíduo como abstração do ser humano, sendo passível de direitos naturais e universais que destacam a prerrogativa de cidadania (ÁLVARES, 2011). Nesse contexto, com o universalismo da figura do indivíduo, as mulheres passaram a discutir e reivindicar sua emancipação política. Se para portar direitos era necessário ser humano, à mulher estariam garantidos os mesmos direitos que os homens.

Nesse ínterim, tem-se como exemplo as mulheres inglesas, que já demonstravam insatisfação diante da condição traçada dentro do trabalho. Isso porque essas mulheres dividiam o seu tempo de trabalho entre a fábrica e o lar, e eram tratadas de forma desigual em relação aos seus parceiros (ÁLVARES, 2011). Assim, o movimento feminista inglês buscou anexar outros movimentos libertários, idealizando que, com a obtenção do voto, as mulheres poderiam ser incluídas na esfera política, social e cívica. Dessa forma, entre as décadas de 1930 e 1940, as mulheres pretendiam, além das conquistas de seus direitos, tornar os direitos políticos extensíveis aos trabalhadores, contemplando o movimento cartista[2] (ABREU, 2002).

As mulheres inglesas que buscavam o direito ao voto acabaram formando grupos com o mesmo ideal, mas com

2 O movimento cartista foi construído por mulheres inglesas e por homens operários nas décadas de 1830 e 1840, com o objetivo primordial de tornar os trabalhadores e as trabalhadoras sujeitos dos direitos políticos, como o sufrágio universal, o voto secreto e a melhoria nas condições e jornadas de trabalho (ABREU, 2002).

práticas distintas. Um desses grupos era denominado Women's Social and Political Union (WSPU), entretanto, era popularmente conhecido como Suffragettes (KARAWEJCZYK, 2013). Essas mulheres tinham o intuito de chamar a atenção dos governantes e da sociedade por não se sentirem ouvidas. Todo contexto de uma sociedade patriarcal e de inferiorização da mulher contribuiu para o silenciamento e a desimportância dada às reivindicações das mulheres. O meio que as Suffragettes encontraram para ganhar visibilidade foi realizar ataques contra o governo e prédios comerciais, ações que fizeram o mundo identificá-las como radicais (KARAWEJCZYK, 2013).

No ano de 1917, foi apresentado à Câmara dos Comuns um projeto de lei que concedia para as mulheres com mais de 30 anos o direito ao voto, mas de forma limitada, pois esperava-se que as mulheres perderiam o interesse até atingir a idade eleitoral (KARAWEJCZYK, 2013). A perda de interesse prevista pela câmara era baseada na perspectiva de que as mulheres não teriam mais o desejo de votar, já que estariam supostamente casadas e com filhos aos 30 anos. As mulheres inglesas só foram equiparadas aos homens em 1928, quando ficou decretado em todo o país que ambos os sexos só poderiam votar quando completassem 21 anos de idade (KARAWEJCZYK, 2013), e foi com a equiparação de idade que se encerrou a luta pelo sufrágio feminino do Reino Unido.

No Brasil, a discussão pelo voto feminino se iniciou em 1891, influenciada pelos movimentos europeus e pela ambiguidade trazida pelo artigo 70 da Constituição de mesma data (KARAWEJCZYK, 2010). A imprecisão se deu porque o texto

normativo contemplava que, para ser eleitor, era necessário ser cidadão maior de 21 anos. Nesse sentido, a omissão trazida pela lei foi alvo de diversas interpretações. Contudo, tendo em vista o contexto social e político monitorado por homens, foi utilizado o sentido literal dos termos na flexão masculina de gênero. Logo, a ideia de mulheres ocupando espaço político foi fortemente criticada. Desse modo, o Brasil deixou de ser a primeira nação do mundo a aderir ao sufrágio feminino, visto que as mulheres eram inferiorizadas por um contexto de Estado patrimonialista, sistema eleitoral coronelista e um direito de família baseado no patriarcado (BESTER, 1997).

Ainda que algumas discussões estivessem em curso, além de projetos posteriormente esquecidos pelo Congresso Nacional, o voto feminino no Brasil só voltou a ser discutido decisivamente anos depois. Em 1918, após sua chegada ao Brasil, a bióloga Bertha Lutz fundou, juntamente com Maria Lacerda de Moura, a Liga pela Emancipação Intelectual da Mulher (KARAWEJCZYK, 2010). A criação da liga possibilitou a troca de informações entre mulheres inglesas, estadunidenses e brasileiras. Dessa forma, esse grupo buscava apresentar a ideia do sufrágio como um direito que também pertencia ao gênero feminino, entretanto, as divulgações só chegavam em quem pudesse ter acesso à informação. As mulheres que fizeram parte desse movimento eram, em sua maioria, instruídas e pertencentes às camadas média e alta da sociedade, o que facilitava a comunicação com os políticos (KARAWEJCZYK, 2014).

O novo Código Eleitoral só foi instituído em 24 de janeiro de 1932, no governo de Getúlio Vargas (OLIVEIRA, 2014). Sendo assim, todo o processo histórico vivenciado por mulheres para a conquista do voto se viu estendido até essa data. O novo código concedia às mulheres brasileiras pleno direito ao voto com as mesmas condições que os homens, destacando, posteriormente, a verdadeira experiência feminina com o sufrágio, que aconteceu em 1933. Nessa data, Carlota Pereira de Queiroz foi a primeira mulher eleita que ocupou o cargo de deputada constituinte no Brasil (KARAWEJCZYK, 2010).

Nos anos que se sucederam, não ocorreram novas eleições, impossibilitando que outras mulheres usufruíssem do direito ao sufrágio. Os anos de 1937 a 1945 configuraram um retrocesso, já que o período foi marcado pelo autoritarismo existente no Estado Novo, o que impossibilitou a prática de direitos políticos (OLIVEIRA, 2014).

Diante de episódios que iam contra a democracia, o Brasil se encontrou em grande tensão. Os anos de 1964 a 1985 foram marcados por um período de restrição de direitos, posto que não somente a participação feminina, mas também a de outros eleitores, foi exígua (SOUSA, 2019). Dessa forma, as mulheres pouco puderam usufruir do sufrágio, mas, logo após, as dificuldades e diferenças entre os gêneros na política continuaram.

Em 1984, o Brasil tornou-se signatário da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra

a Mulher[3] (SOUSA, 2019). Essa convenção tinha como intuito promover o direito à igualdade das mulheres e reprimir qualquer discriminação nos estados signatários. Sendo assim, passou a ser de responsabilidade do Brasil garantir a inserção das mulheres nos espaços que historicamente foram negados a elas. Ou seja, a convenção foi um tratado internacional que visava à promoção de igualdade de gênero e à repressão da discriminação. Os estados comprometidos com a convenção deveriam: "[...] nortear as atividades estatais na finalidade da promoção dos direitos das mulheres e na repressão às suas violações, quer seja na esfera pública, quer seja na esfera privada, utilizando, para esse fim, medidas legais, políticas e pragmáticas" (SOUSA, 2019, p. 28).

Em suma, todo o contexto que envolveu a criação do que chamamos hoje de democracia acabou por excluir as mulheres. A sociedade foi moldada para que o sexo feminino atuasse somente em esfera privada. Entende-se que os movimentos que aconteceram na Europa foram importantes para que discussões sobre esse paradigma fossem colocadas em prática. Ainda que tenha acontecido no Brasil, frente aos movimentos ocorridos na Inglaterra, um movimento menos acolhedor com relação a outras classes, as mulheres desses países tinham a noção de que o poder do voto poderia auxiliá-las em questões ainda pouco discutidas por homens.

No que tange, especificamente, ao recorte brasileiro, o direito ao sufrágio foi apenas um passo do que seria a luta para a participação das mulheres no meio político. Afinal, mesmo

3 O documento correspondente à convenção pode ser acessado através do link: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm.

com essa conquista, ainda seria necessário inseri-las devidamente nas eleições. Conforme Oliveira (2014), o direito de votar e ser votada não trouxe efetivamente o ingresso das mulheres na vida política, evidenciando questões como a falta de intenção dos partidos políticos de elegerem mulheres e a sua inferiorização e desumanização, empecilhos para que se tenha de fato uma democracia representativa.

3 Mulheres na política brasileira

Com a extensão do voto feminino, as mulheres passaram a atuar decisivamente nas questões executivas e legislativas. Nesse certame, a conquista ao sufrágio trouxe a possibilidade de mulheres apresentarem e avaliarem questões específicas ao gênero feminino, que passaram a ser discutidas e orientadas em parceria com outras mulheres (BESTER, 2016). De fato, essa foi uma grande mudança, já que, durante o período que antecedeu o sufrágio feminino, todas as discussões e votações eram conduzidas por homens. Contudo, mesmo com a possibilidade de participação feminina, o número de mulheres que realmente chegou a ocupar esses espaços é ínfimo.

À medida que se fala de ocupação de espaços políticos por mulheres, é possível perceber que toda a estrutura social criada intervém na viabilidade das candidaturas. A mulher foi subjugada como um ser frágil e emocional, e, por isso, considerada incapaz de atuar em questões públicas. Fato esse que ainda é reprisado tanto por homens quanto por mulheres ao escolherem os seus representantes. Isso se dá devido às circunstâncias de formação de uma sociedade patriarcal,

na qual a criação de uma família se baseava em papéis estereotipados e conservadores em relação aos gêneros (MATOS, 2011). Diante de todo o estigma social, mesmo que a mulher venha a se candidatar, ela ainda sofrerá com os preconceitos e a falta de aceitação social, o que acaba por dificultar que se transforme em candidata eleita.

Para que exista entendimento sobre esse tipo de contingência, ressalta-se que, no Brasil, não existe candidatura avulsa. Sendo assim, as estruturas partidárias atuam como o primeiro limitador para a entrada na vida pública (SACCHET, 2011). Dessa forma, quando destacamos as primeiras experiências após a conquista do sufrágio, percebe-se que a participação feminina era quase inexistente, porque os partidos políticos priorizavam a entrada de candidatos masculinos.

Os partidos políticos funcionam por uma lógica comportamental masculina, que destaca a preferência por candidatos homens (SACCHET, 2011). É evidente a falta de verdadeira intenção dos partidos em elegerem mulheres. Candidatos do sexo masculino eram e ainda são priorizados pelos partidos, fato que consequentemente se tornou um problema ao se tratar do fundo partidário, que favorecia em maioria os homens.

Com o intuito de mitigar a desigualdade de gênero, surgiu a Lei nº 9.100/1995, que visava, de forma provisória, normalizar as próximas eleições municipais. Em seu artigo 11, parágrafo 3º, dispõe que: “vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres” (BRASIL, 1995). Em contrapartida, a participação feminina ainda era baixa, o que acabou por

incentivar uma nova disposição legal. Em 1997, foi adotada a Lei nº 9.504, conhecida como Lei das Eleições. O percentual reservado às mulheres foi modificado, passando a dispor, em seu artigo 10, parágrafo 3º, que: "cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo" (BRASIL, 1997).

Por mais que fosse de intuito da redação da nova lei preencher os números de vagas com candidatas femininas, elas continuaram escassas, uma vez que o entendimento da legislação não foi coerente com o disposto em lei, e o termo "reservar" não foi entendido como uma obrigatoriedade (SALGADO; GUIMARÃES; MONTE-ALTO, 2015). A disposição da lei apenas deixou de ser equivocada em 2009, por meio da Lei de Cotas – Lei nº 12.034/2009 –, redigida substituindo o termo "deverá reservar" por "preencherá", passando a ter, no texto da lei, a conotação de obrigatoriedade de preencher o mínimo de 30% para cada sexo. Após a nova disposição, ficou compreendido que, caso as vagas não fossem usadas por falta de indicação de candidatas, seria permitido que ficassem em branco (SALGADO; GUIMARÃES; MONTE-ALTO, 2015).

Em 2009, com a Lei dos Partidos Políticos – Lei nº 9.096/2009 –, buscou-se a determinação de que os recursos do fundo partidário fossem aplicados na criação e manutenção de programas de promoção da participação feminina na política (OLIVEIRA, 2014). Em 2019, houve nova reformulação da lei em seu artigo 44, inciso V, modificada pela Lei nº 13.877. Dessa forma, o inciso V passou a dispor que os recursos oriundos do fundo partidário serão aplicados:

> Na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e executados pela Secretaria da Mulher ou, a critério da agremiação, por instituto com personalidade jurídica própria presidido pela Secretária da Mulher, em nível nacional, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total (BRASIL, 2019).

Contudo, a falta de interesse dos partidos políticos em elegerem mulheres continuou. Em alguns casos, os partidos realizam a candidatura, porém não mostram esforço para eleger as candidatas. Esse tipo de candidatura é popularmente conhecido como "candidatura laranja", registrada apenas para preencher a cota eleitoral e maximizar o número de candidatos do gênero masculino. Segundo Gortari (2019):

> A fraude eleitoral pode ser identificada após a realização das eleições, quando: verifica-se que a candidata não recebeu votos (sequer dela mesma); há ausência de campanha eleitoral (sem divulgação na internet ou elaboração de cartazes); inexistem gastos com a campanha (sem arrecadação de doações ou transferência de recursos); e há desistência ou renúncia da campanha, sem substituição por outra candidata mulher (GORTARI, 2019, p. 197).

As modificações das leis que ocorreram durante os anos buscam acrescentar maior representatividade às mulheres. Porém, observa-se que, mesmo que esses incentivos sejam garantidos por lei, as mulheres que conseguem se eleger sofrem estigma social. Na disputa eleitoral, as mulheres são, frequentemente, motivo de piadas, sendo foco de críticas morais. A vida privada da candidata mulher é mais

abertamente exposta que a dos homens, situação que possui impacto no seu dia a dia (SACCHET, 2011).

A mulher passa por questões que depreciam a sua imagem e buscam desvalidar a sua postura. É exemplo disso o caso da deputada Isa Pena, que foi importunada pelo deputado Fernando Cury durante uma sessão gravada na Assembleia Legislativa Paulista (CAETANO, 2020).[4] Esse tipo de acontecimento demonstra a fragilidade que o meio político dispõe em relação à mulher política. Quando finalmente consegue ocupar espaço de representatividade, ela enfrenta ameaças em decorrência de gênero.

Não obstante, ainda existem violências que por vezes são ocultadas durante e após as eleições. São exemplos as ameaças que mulheres inseridas em meio político precisam enfrentar, além de casos com maior repercussão, como assassinatos. Diante disso, há uma espécie de aviso frequente de que as mulheres não deveriam ocupar locais de poder. Um caso emblemático é o de Marielle Franco, vereadora do Rio de Janeiro. Marielle foi uma mulher preta que agia em prol de questões raciais e sociais, assassinada no ano de 2018. Nesse sentido, observa-se que "[...] a execução de Marielle pode ser vista do campo da biopolítica como uma maneira de controle sobre o gênero feminino, levando à reflexão de que por ser mulher, membra da comunidade LGBT e negra, Marielle não pertencia ao local em que estava" (MALLMANN; RODRIGUES, 2018, p. 11).

4 Ver: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/12/18/deputado-fernando-cury-filmado-assediando-deputada-na-alesp-e-afastado-pelo-partido.ghtml.

Essas situações são exemplos de atitudes que contribuem para a falta de representatividade feminina na política, mesmo que as mulheres integrem mais da metade da população brasileira (SILVA; CAMPOS, 2020). Os partidos, ao tentarem encontrar brechas na lei e utilizarem meios fraudulentos, dificultam a inserção de mulheres na política. Ademais, a estigmatização social das mulheres pode comprometê-las na vida pública, já que, quando eleitas, são vítimas de desqualificação, assédio, ameaças e morte.

As leis existentes para o auxílio de mulheres no meio político não são, sozinhas, totalmente eficazes, mas auxiliam na quebra de um paradigma imposto socialmente. Dessa forma, quando se fala em mulheres ocupando espaços políticos, espera-se que essa presença seja vista como a norma, não uma exceção. Logo, "a política de presença é um primeiro passo para a consolidação da igualdade de participação. Sem presença não há como avançar para uma atuação qualificada" (MACHADO, 2017, p. 7). Vislumbra-se, desse modo, que mais mulheres se sintam seguras para se candidatarem e receberem o real apoio de seu partido político, da legislação e da sociedade.

4 Sem mulheres, sem democracia

No Brasil, adotou-se a democracia representativa, assegurada pela Constituição de 1988. Dessa forma, o voto passou a ser uma espécie de delegação do poder a um representante, em que "[...] cada indivíduo transfere uma fração de poder, frações essas que, somadas, constituem a soberania popular, neste caso exercida por meio dos representantes eleitos"

(BESTER, 2016, p. 330). Quando se trata da representatividade das mulheres, percebe-se que elas ainda possuem dificuldades de se sentirem aceitas no meio político, o que interfere, então, na ideia de democracia representativa.

O sentimento de pertencimento e de representação emerge quando outras mulheres ocupam posições políticas e atuam decisivamente em questões que interferem diretamente no gênero feminino. A importância da presença de mais mulheres na cena política corresponde, ainda, à possibilidade de visibilidade. Se eleitas, como legisladoras, podem tratar de assuntos que lhes são pertinentes e devidamente conhecidos por elas, além de reivindicarem direitos com os quais elas não foram de encontro (BESTER, 1998). Entretanto, mesmo com a conquista do sufrágio, a mulher acaba por ser pouco representada. A sua exclusão do meio político não está somente interligada ao voto, mas ao modo como a mulher é vista socialmente.

A desumanização e o apoio midiático que a sustenta exemplificam a desigualdade frente aos homens (SOUSA, 2019). Quando mulheres são eleitas, diversas outras questões, principalmente pessoais e físicas, são trazidas à tona, com o intuito de intimidá-las e desvalorizá-las. Esse conjunto de práticas pode ser conhecido como injúria gênero-política, e tem o intuito de atingir a honra subjetiva das mulheres com participação ativa na política (SOUSA, 2019). Ainda que o Brasil seja signatário da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW),[5] essas ações continuam existindo e os estereótipos misóginos e

5 Ver: https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/.

machistas seguem reproduzidos, configurando um problema social que infringe até mesmo os direitos humanos.

Dilma Rousseff foi a primeira mulher eleita presidente no Brasil. A sua vitória pode ser considerada um grande marco para as mulheres na política brasileira. Entretanto, mesmo sendo chefe do Poder Executivo, a presidente foi alvo de desumanização e desacatos. Em 2015, adesivos sexualizados da ex-presidente viralizaram nas mídias sociais, sob a justificativa, por parte dos usuários, de que seria uma forma de protesto contra o valor da gasolina (RINALDI, 2015). Entretanto, a imagem utilizada remetia a uma simulação de estupro, já que o adesivo era colocado na entrada do tanque, de modo que a mangueira simulava uma penetração. Assim, os ataques sofridos por Dilma Rousseff constituem uma injúria de gênero, especialmente no tocante ao adesivo, e não uma manifestação de insatisfação com o preço dos combustíveis (SOUSA, 2019).

Discursos e ações como essas continuam por ser um aviso às mulheres de que os espaços ocupados por elas em algum momento serão julgados por sua condição de ser mulher. A dificuldade começa na própria vontade da mulher em se tornar candidata. As barreiras e imposições estão dentro dos partidos políticos e fora, pelos próprios eleitores. Votar em uma mulher ainda é um tabu, mesmo que ela seja tão bem qualificada para o cargo quanto um homem. Esse fato alimenta a crença e o estereótipo de que a candidata só foi eleita por sua beleza, como forma de justificar a pequena porcentagem de candidatas eleitas, tirando o foco de suas aptidões políticas (SOUSA, 2019).

As mulheres enfrentam a exclusão formal inicial e a estendida. A primeira é derivada do posicionamento desvantajoso que foi imposto ao excluir as mulheres, e a segunda é resultado de efeitos que não são mais de forma direta, mas continuam existindo indiretamente (ARAÚJO, 2012). Nesse sentido, mesmo que as mulheres não sejam mais privadas de opinar sobre esfera pública, elas ainda são silenciadas indiretamente. Tem-se como exemplo desse processo a falta de paciência dos eleitores em escutarem propostas femininas e as interrupções frequentes em debates políticos.

Enquanto perdurarem a desumanização e a inferiorização das mulheres interessadas em entrar na política, não existirá representatividade e, consequentemente, não se poderá falar em democracia representativa. Não obstante, as leis que existem como incentivo poderiam visar eleger mais mulheres, não apenas servirem como asseguradoras percentuais. Por fim, identifica-se que a democracia contemporânea vai muito além do direito de sufrágio, correspondendo, outrossim, a "[...] ser um agente constante da cidadania, e para tal é necessário que existam condições para ambos os gêneros estarem presentes, em iguais condições, nos espaços de debate, nas lutas e discussões que são travadas no dia a dia da política" (MACHADO, 2017, p. 8).

Para que o Brasil seja, de fato, uma democracia, é necessário que mais mulheres sejam aceitas na política. À vista disso, é imperativa a desvinculação do estereótipo imposto pelo patriarcado sobre as mulheres, uma vez que a pluralidade e a representatividade dos grupos sociais são indispensáveis à democracia. Essa representatividade se dá através da

ocupação, pelas mulheres, dos espaços políticos, nos quais elas atuam para o seu benefício, sem que se sintam intimidadas constantemente.

5 Conclusão

Quando se remonta à formação do que hoje é apresentado como democracia, temos que, inicialmente, nem todos puderam usufruir do poder de escolha, pois as restrições discriminatórias criadas socialmente contribuíram para a inferiorização de certos grupos. Ao delimitar o tema para a representação feminina na política do Brasil, destaca-se a importância de experiências vivenciadas por mulheres em outros países para que esse assunto figurasse, definitivamente, como uma pauta social brasileira.

A participação feminina no país é marcada pela estigmatização que o patriarcado desenvolveu contra as mulheres. A inferiorização das mulheres faz com que elas sejam enxergadas como incapazes para a vida pública, questão que persiste e dialoga com os motivos para a falta de intenção dos partidos políticos em elegerem mulheres, além de sustentar a desumanização que ainda enfrentam socialmente, demonstrada em atitudes de desqualificação, que levam ao assédio e até mesmo à morte.

Essas situações exemplificam a dificuldade de inserção da mulher na política e, consequentemente, a sua representação, muito embora elas componham a maioria da população brasileira. A democracia representativa visa à discussão dessas problemáticas com o auxílio do representante escolhido

pelo povo. A conquista ao sufrágio foi um grande marco para o desenvolvimento democrático, mas esse direito não é suficiente para que as mulheres se tornem devidamente representadas, pois a representatividade contempla a possibilidade de eleger um número considerável de mulheres, bem como garantir a sua atuação em pautas especificamente femininas.

As mulheres precisam se sentir acolhidas em espaços de debates sem serem silenciadas ou atacadas por questões morais. Para que a democracia representativa realmente se faça presente, é imprescindível que ela seja plural, justa e inclusiva. A mulher precisa ser aceita socialmente no meio político da mesma forma que o homem é aceito. Não há que se dizer em democracia enquanto questões antidemocráticas continuarem sendo comuns com mulheres que buscam atuar politicamente.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maria Zina Gonçalves de. Luta das Mulheres pelo Direito de Voto: movimentos sufragistas na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos. **Arquipélago:** revista da Universidade dos Açores, Ponta Delgada, v. 6, p. 443-469, 2002. Disponível em: https://repositorio.uac.pt/handle/10400.3/380. Acesso em: 6 fev. 2021.

ÁLVARES, Maria Luzia Miranda. O direito do voto e a participação política: a formação da cidadania feminina na "invenção democrática". *In*: PAIVA, Denise (org.). **Mulheres, Política e Poder**. Goiânia: Cânone Editoração, 2011, p. 53-99.

ARAÚJO, Clara. Cidadania democrática e inserção política das mulheres. **Revista de Ciências Política**, Brasília, DF, 2012, n. 9, p. 147-168, 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n9/06.pdf. Acesso em: 6 fev. 2021.

BESTER, Gisela Maria. A luta sufrágica feminina e a conquista do voto pelas mulheres brasileiras: aspectos históricos de uma caminhada. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, PR, 2016, n. 25, p. 327-343, 2016. Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/229001786.pdf. Acesso em: 26 mar. 2021.

BESTER, Gisela Maria. Aspectos históricos da luta sufrágica feminina no Brasil. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, SC, v. 15, n. 21, p. 11-22, 1997. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/23351#:~:text=Brasil%20e%20a%20conquista%20do,1870%2D1932%2D1934). Acesso em: 30 abr. 2021.

BESTER, Maria Gisela. Democracia Representativa: de quem e para quem? Reflexões sobre a gênese da desigualdade política das mulheres e sua exclusão do sufrágio "Universal". **Sequência:** revista do curso de pós-graduação em direito da UFSC, Florianópolis, SC, v. 19, n. 37, p. 95-105, 1998. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15538. Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.877, de 27 de setembro de 2019. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 setembro de 1997, 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 13.831, de 17 de maio de 2019, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre regras aplicadas às eleições; revoga dispositivo da Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 set. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13877.htm. Acesso em: 24 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 out. 1995 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9100.htm. Acesso em: 6 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 set. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 6 fev. 2021.

CAETANO, Guilherme. Deputado Fernando Cury é filmado apalpando seio de deputada Isa Penna na Alesp, que o denuncia: parlamentar do PSOL denunciou o colega do Cidadania ao Conselho de Ética por importunação sexual e quebra de decoro. **O Globo**, Rio de Janeiro, 17 dez. 2020. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/deputado-fernando-cury-filmado-apalpando-seio-de-deputada-isa-penna-na-alesp-que-denuncia-24801694. Acesso em: 30 abr. 2021.

KARAWEJCZYK, Mônica. As suffragettes e a luta pelo voto feminino. **História, imagem e narrativas**, Rio de Janeiro, RJ, v. 2, n. 17, p. 1-24, 2013. Disponível em: https://www.academia.edu/6482788/Hist%C3%B3ria_imagem_e_narrativas_N_o_17_outubro_2013_ISSN_1808_9895_As_suffragettes_e_a_luta_pelo_voto_feminino. Acesso em: 12 abr. 2023.

KARAWEJCZYK, Mônica. Breves considerações sobre a conquista do voto feminino no Brasil. **Veredas da História**, Salvador, BA, v. 3, n. 1, p. 1-23, 2010. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/rvh/article/view/48903. Acesso em: 30 abr. 2021.

KARAWEJCZYK, Mônica. Suffragettes nos trópicos?! A primeira fase do movimento sufragista no Brasil. **Lócus:** revista de história, Juiz de Fora, MG, v. 20, n. 1, p. 327-346, 2014. Disponível em: https://periodicos.ufjf.br/index.php/locus/article/view/20768. Acesso em: 30 abr. 2021.

MACHADO, Mônica Sapucaia. Democracia participativa: é legítima sem as mulheres? *In*: MUNDOS DE MULHERES E FAZENDO GÊNERO 11: TRANSFORMAÇÕES, CONEXÕES, DESLOCAMENTOS, 13., 2017, Florianópolis. **Anais** [...]. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2017, p. 1-9. Disponível em: http://www.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1498770438_ARQUIVO_fazendogenero.pdf. Acesso em: 17 mar. 2021.

MALLMANN, Rafaela Weber; RODRIGUES, Ana Paula Kravczuk. Marielle Franco: a resistência no campo da biopolítica e da proteção aos direitos humanos. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE BIOPOLÍTICA E DIREITOS HUMANOS, 1., 2018, Ijuí. **Anais** [...]. Ijuí: Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, 2018, p. 1-13. Disponível em: https://publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/conabipodihu/article/view/9325. Acesso em: 17 mar. 2021.

MATOS, Marlise. A sub-representação política das mulheres na chave de sua subteorização na ciência política. *In*: PAIVA, Denise (org.). **Mulheres, política e poder**. Goiânia: Cânone editoração, 2011, p. 9-52.

OLIVEIRA, Kamila Pagel de. A trajetória da mulher na política brasileira: as conquistas e a persistência de barreiras. **Caderno da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, MG, v. 16, n. 26, p. 11-49, 2014. Disponível em: https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/seer/index.php/cadernos-ele/article/view/134. Acesso em: 26. mar. 2021.

RINALDI, Caio. Secretaria de Políticas para Mulheres denuncia adesivos ofensivos contra Dilma. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, SP, 2 jul. 2015. Disponível em: https://www.estadao.com.br/politica/secretaria-de-politicas-para-mulheres-denuncia-adesivos-contra-dilma-ao-mp/. Acesso em: 12 abr. 2023.

ROSSET, Luciano. A democracia ateniense: filha de sua história, filha de sua época. **Revista de Cultura Teológica**, São Paulo, SP, v. 16, n. 64, p. 187-207, 2008. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/culturateo/article/view/15535. Acesso em: 12 jan. 2021.

SACCHET, Teresa. Partidos políticos e (sub)representação feminina: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas. *In*: PAIVA, Denise (org.). **Mulheres, Política e Poder**. Goiânia: Cânone Editorial, 2011, p. 159-186.

SALGADO, Eneida Desiree; GUIMARÃES, Guilherme Athaide; MONTE-ALTO, Eric Vinicius Lopes Costa. Cotas de gênero na política: entre a história, as urnas e o parlamento. **Gênero e Direito**, João Pessoa, PB, v. 4, n. 3, p. 156-182, 2015. Disponível em: https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ged/article/view/25973. Acesso em: 6 fev. 2021.

SILVA, Thyerrí José Cruz; CAMPOS, Michelle Marry Costa. Cotas eleitorais de gênero no Brasil: ontem "azul e rosa"; hoje, "laranja"? **Cadernos de Graduação Ciências Humanas e Sociais**, Aracaju, SE, v. 6, n. 2, p. 177-188, 2020. Disponível em: https://periodicos.set.edu.br/cadernohumanas/article/view/8878/4166. Acesso em: 30 abr. 2021.

SOUSA, Emilly Ramos de. **A injúria direcionada às mulheres com participação política**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/44362. Acesso em: 26 mar. 2021.

Capítulo 5

O município como redutor da vulnerabilidade socioambiental

Alice de Campos Alves

1 Introdução

O federalismo é cláusula pétrea na Constituição Federal de 1988 e consiste em um dos pilares da democracia por permitir uma maior aproximação entre o Estado e a população, respeitando os contextos e as identidades locais. Nesse sentido, a Constituição de 1988 atribuiu aos municípios competências que estão diretamente relacionadas à consecução dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil listados no artigo 3º, quais sejam: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988). Ao analisar o papel do município na redução da vulnerabilidade socioambiental, este trabalho intenta contribuir para o melhor desempenho do pacto federativo e também para que o Brasil alcance os objetivos constitucionalmente estabelecidos.

O objetivo geral do estudo é analisar o papel do município na redução da vulnerabilidade socioambiental, e os objetivos específicos são: apresentar a construção histórica do município e sua função no pacto federativo da Constituição Federal de 1988; analisar a política urbana e seus instrumentos na Constituição Federal de 1988; identificar os fatores que obstaculizam o bom desempenho municipal na utilização dos instrumentos de política urbana e identificar as consequências do enfraquecimento do município como redutor da vulnerabilidade socioambiental para a democracia brasileira.

Adotou-se o método dedutivo, partindo da construção teórica sobre o município e seu papel democrático como redutor da vulnerabilidade socioambiental para aplicá-la à realidade das cidades brasileiras. Como técnica de pesquisa, adotou-se a pesquisa bibliográfica, selecionando trabalhos científicos com pertinência temática para a elaboração do referencial teórico e fundamentação do trabalho.

2 O município na Constituição Federal de 1988

O federalismo é uma forma de Estado que conjuga vários centros de poder político autônomos, em que há um ente principal detentor da soberania, porém, não existe hierarquia na organização federal (DALLARI, 2011). Os autores Abrucio e Franzese (2007) comentam a essência do significado de federalismo:

> Trata-se de um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 2).

A Constituição brasileira de 1988 buscou estabelecer o federalismo como forma de Estado, atribuindo autonomia à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios e compreendendo a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil em seu artigo 18 (BRASIL, 1988). Dessa forma, o poder político é compartilhado pela União e

pelas unidades federadas, as quais, dotadas de autonomia, podem atuar nos assuntos que lhes forem determinados pela Constituição, que são fixados por meio de uma distribuição de competências (DALLARI, 2011).

A autonomia das entidades federativas está associada à repartição de competências. Essa distribuição de poder é o ponto principal do estado federal (SILVA, 2005) e é importante para a descentralização não somente administrativa, como também política dos estados-membros, os quais, mediante sua autoridade, podem executar e elaborar suas próprias leis (MENDES, 2012).

A autonomia dos estados federados se consubstancia na sua capacidade de auto-organização, legislação, governo e administração (SILVA, 2005). A auto-organização está devidamente expressa na Constituição Federal no artigo 25, ao dispor que os "Estados organizam-se e regem-se pela Constituição e leis que adotarem" (BRASIL, 1988). A capacidade de autolegislação está ao lado da auto-organização, permitindo aos estados a edição e gerência das próprias leis (TAVARES, 2012). A possibilidade de autogoverno desrespeita os princípios de organização do Poder Legislativo, Executivo e Judiciário das entidades (SILVA, 2005). A capacidade de autoadministração funda-se na auto-organização e autolegislação, que decorre da distribuição de competências entre União, estados e municípios (SILVA, 2005).

O princípio geral que orienta a repartição de competências entre as entidades componentes do estado federal é o da predominância do interesse, validando a União a tratar de

matérias com predominância no interesse geral, nacional, aos estados, no que lhes couber dentro dos assuntos de predominância no interesse regional e aos municípios, no que concerne às temáticas de interesse local (SILVA, 2005). Baseada nesse princípio, a Constituição Federal de 1988 determina atribuições a cada ente federativo, definindo competências administrativas e legislativas que os permitem atuar de forma privativa e concorrente (SANTOS, 2011).

Quando o ordenamento jurídico regula as atribuições, compartilhando competências entre os entes federativos, ele implica uma maior descentralização das funções do Estado (BARACHO, 1985). A descentralização provocada pelo reconhecimento das entidades federativas está relacionada à teoria democrática, colocando-se igualitariamente para todas as coletividades políticas (BARACHO, 1985). O federalismo se mostra, assim, um instrumento fundamental para a manutenção da democracia e a participação política do cidadão brasileiro, pois "quanto mais perto estiver a sede do poder decisório daqueles que a ele estão sujeitos, mais probabilidade existe de o poder ser democrático" (BASTOS, 1999, p. 226).

A distribuição do poder governamental entre as unidades regionais ocorre, em sua maioria, de forma dual, limitando-se à União e aos estados federados (SILVA, 2005). O Brasil inovou ao elevar os municípios à categoria de entidades autônomas, "forneceu ao núcleo básico da estrutura socioadministrativa da federação diversas competências, trazendo as discussões para o âmbito local, de forma a buscar soluções mais viáveis à realidade daquela sociedade" (SANTIN; FLORES, 2006, p. 65).

A Constituição de 1988 garantiu aos municípios a autonomia necessária para gerir suas demandas dentro das competências por ela definida, sustentada pelas quatro capacidades, de acordo com disposto em seu artigo 29. A capacidade de auto-organização municipal, que, a princípio, era destinada aos estados (SILVA, 2005), atualmente acontece mediante lei orgânica própria, que poderá ser elaborada e promulgada pela Câmara de Vereadores, sem interferência do legislativo estadual ou federal (BRASIL, 1988). O autogoverno é exercido pelos prefeitos e vereadores eleitos das respectivas câmaras municipais (BRASIL, 1988). À capacidade de autolegislação compete a elaboração de leis sobre temáticas de interesse local, que são reservadas à sua competência de forma suplementar e concorrente (SILVA, 2005). No tocante à capacidade de autoadministração, cabe aos municípios "[...] arrecadar os tributos de sua competência, aplicar suas receitas e prestar serviços públicos à comunidade local" (SANTOS, 2011, p. 212).

A descentralização provocada pela adoção do federalismo ampliou as demandas necessárias para aplicar a efetividade dos direitos sociais assegurados pela Constituição de 1988 (SANTOS, 2011). Assim, as competências destinadas aos municípios abrangem o âmbito administrativo, bem como econômicos, financeiros, políticos e socioambientais. Dessa forma, incube aos municípios, segundo o artigo 30, organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e

do estado, serviços de atendimento à saúde da população; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Com o fortalecimento do município no estado federativo, cuja autonomia foi ampliada no âmbito político, administrativo e financeiro, a discussão sobre a política urbana e a forma de gestão das cidades passou a se destacar nas diversas esferas institucionais, tendo em vista, principalmente, o aumento do quadro de miséria social, em conjunto com o grande percentual da população em áreas ilegais e clandestinas, uma realidade presente nas grandes cidades e que se propaga para as médias e pequenas também (HONDA; VIEIRA, 2015). Dessa forma, faz-se necessário o confronto dos problemas que atingem essa população por meio do desenvolvimento de políticas públicas que visem à articulação de planejamento urbano.

Foram desenvolvidas pela Constituição Federal de 1988, nos artigos 182 e 183, diretrizes para a ampliação da política de desenvolvimento urbano brasileiro, delegando a sua execução ao poder público municipal e alegando a obrigatoriedade de um plano diretor. Em 2001, a Lei nº 10.257, denominada Estatuto da Cidade, regulamentou os referidos artigos, buscando facilitar o trabalho do gestor nas questões relacionadas ao espaço urbano e seus habitantes, possibilitando resolução dos conflitos sem recorrer aos estados e à União (SANTIN; FLORES, 2006). Assim, "[...] entre as políticas urbanas, a

habitacional passou a ser central e estratégica para o município, uma vez que um dos principais problemas é a provisão de moradias adequadas à grande parcela da população” (HONDA; VIEIRA, 2015, p. 64).

3 Planejamento urbano e vulnerabilidade socioambiental

Na construção histórica do federalismo brasileiro, o município enfrentou e ainda enfrenta desafios (LEAL, 2012), mas a Constituição Federal de 1988 atribuiu-lhe competências importantes para o reforço de sua autonomia. Dentre tais competências, destaca-se, em seu artigo 182, a execução da política de desenvolvimento urbano, que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, sendo o plano diretor seu instrumento básico (BRASIL, 1988). A execução da política urbana é regulamentada pela Lei nº 10.257, de 10 de junho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que, em seu artigo 1º, “[...] estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001).

Uma das diretrizes gerais da política urbana está disposta no artigo 2º, parágrafo IV, que consiste no “planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente” (BRASIL, 2001). Esse

planejamento não se resume aos aspectos da cidade e de edificações, pois abrange, inclusive, as necessidades econômicas dos cidadãos (SOUZA, 2005), evidenciando que o planejamento municipal está diretamente relacionado à redução da vulnerabilidade socioambiental.

Embora existam dificuldades para a elaboração e aplicação do conceito de vulnerabilidade, sabe-se que ele considera as condições sociais e a susceptibilidade aos perigos ambientais (ALMEIDA, 2010). Os indicadores de vulnerabilidade, por sua vez, são essenciais para a identificação e redução da desigualdade social e para a prevenção de riscos a processos naturais perigosos, uma vez que comunidades com os piores indicadores sociais, econômicos e de acesso a serviços de infraestrutura urbana são propensas a ocupar os espaços de risco das cidades (ALMEIDA, 2010). Assim sendo, um planejamento da política urbana adequadamente elaborado e executado deveria apresentar uma relação dialética com os indicadores de vulnerabilidade socioambiental: por um lado, o planejamento deve ser elaborado considerando as particularidades dos espaços mais vulneráveis; por outro, deve apresentar soluções que promovam a redução da vulnerabilidade socioambiental.

A origem da vulnerabilidade está ligada ao impacto negativo que as falhas do sistema podem causar nas pessoas (CUTTER, 2011). O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) é um indicador quantitativo das características que podem influenciar a vulnerabilidade social ao risco (CUTTER, 2011), fornecendo instrumentos que permitem a investigação dos impactos dos fatores sociais no ambiente, medindo as condições sociais,

dados socioeconômicos e demográficos do indivíduo ou do grupo a partir do qual é construído o ambiente social (CUTTER, 2011). No Brasil, segundo o *Atlas de vulnerabilidade social nos municípios brasileiros* (2015), o IVS é o resultado da média aritmética dos subíndices, e é ligado, por sua vez, à infraestrutura urbana, capital humano, renda e trabalho, incorporando como um de seus indicadores a qualidade da saúde individual e coletiva, como também a do meio ambiente.

A ocupação do espaço urbano no país tem reflexo em um processo histórico marcado por intensa desigualdade social, discriminação e exclusão social (SANTIN, 2005). A crescente migração do meio rural para o urbano e a procura por condições dignas, juntamente com a disparidade econômica, característica das grandes cidades, são fatores para o fomento do desequilíbrio social, que está associado à carência de elementos básicos essenciais para a ideia de vida digna, como moradias e empregos, e à escassez de saneamento básico para a população. Esse desequilíbrio social reflete no prejuízo do crescimento ordenado e sustentável das cidades (SANTIN, 2005).

O planejamento municipal dialético, articulado aos indicadores de vulnerabilidade socioambiental, é essencial ao cumprimento da política urbana, prevista na Constituição. Contudo, esse planejamento exige uma construção coletiva, com a participação ativa e efetiva da população na "montagem da estrutura correta", que não admite falsas consultas populares (SOUZA, 2005). Nesse sentido, o Estatuto da Cidade incorporou o princípio da gestão democrática da política urbana, exigindo a "[...] participação da população

e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano" (BRASIL, 2001, art. 2).

O instrumento da gestão democrática, assegurado pelo Estatuto da Cidade, é exercitado através de debates, audiências e consultas públicas, órgãos colegiados de política urbana e em conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal. A iniciativa popular, por sua vez, manifesta-se em projetos de leis e em planos, além de programas e projetos de desenvolvimento urbano, como previsto no artigo 43 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001). Para Santin (2003, p. 4), "[...] a implementação de tais diretrizes será capaz de proporcionar um acesso da população à administração municipal, a fim de que não somente participe da tomada das decisões em âmbito municipal, mas que também lhe seja possibilitado o controle da execução das mesmas", sendo permitida a reivindicação das políticas públicas prioritárias para a comunidade. Cabe aos municípios a aplicação das diretrizes gerais, ressalvadas pelo Estatuto da Cidade, por meio da Lei Orgânica Municipal e do Plano Diretor.

O Plano Diretor é o mecanismo básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (BRASIL, 2001, art. 40), integrando "o processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas" (BRASIL, 2001, art. 40). Seu aspecto participativo da população e democrático reflete na implementação da igualdade

e oportunidades no ambiente urbano. Sendo "[...] o instrumento central de planejamento da cidade deve orientar-se pela busca da justiça social, contendo mecanismos que possam democratizar o acesso aos serviços urbanos, em especial, o acesso à moradia digna" (FERREIRA; FERREIRA, 2011, p. 46). Assim, o instrumento legal é essencial para ratificar os princípios fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

Segundo Santin (2006):

> [...] a participação popular na gestão do ambiente urbano, além de proporcionar maior agilidade na solução dos problemas enfrentados pelas populações que habitam as cidades e otimizar a aplicação do dinheiro público em projetos públicos que realmente reflitam o interesse mais proeminente da população, conduza a que, de forma efetiva e rígida, haja uma potencialização do controle social da administração pública. O poder público passa a ser fiscalizado diuturnamente, estando, assim, obrigado a agir de forma mais transparente e racional, priorizando os interesses locais em detrimento de interesses secundários, clientelistas, personalistas, de cunho econômico e ou político, como seguidamente é observado nas administrações públicas (SANTIN, 2006, p. 66).

A obrigatoriedade do Plano Diretor abarca as cidades com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, as localizadas em áreas de especial interesse turístico e as que forem atingidas por atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, ou, ainda, as inseridas na área de influência de empreendimentos (BRASIL, 2001, art. 41).

Nas palavras de Silva e Araújo (2003):

> O plano diretor deve servir como guia indicador para o crescimento físico, estabelecendo prioridades de investimentos para o setor público e orientando a ação da iniciativa privada, de modo que todos – município, demais esferas governamentais, empresariado local e comunidade em geral – conjuguem seus esforços para que, juntos, atinjam os objetivos propostos (SILVA; ARAÚJO, 2003, p. 65).

Ao regulamentar instrumentos para a aplicação de normas urbanas, o Estatuto da Cidade ampliou seus paradigmas e abarcou questões relativas ao planejamento urbano e ao interesse coletivo. Destacam-se, nesse bojo, os planos de ordenação territorial e de desenvolvimento socioeconômico para a reconstrução de cidades. Assim, o Plano Diretor desempenha uma relação importante na competência municipal por promover uma maior facilidade de fiscalização na esfera, que, com seu desempenho, pode edificar as ações planejadas, e desencadear melhorias contínuas no espaço urbano (FARIA, 2009).

A ordenação e controle do uso do solo é também uma diretriz prevista pelo Estatuto da Cidade, que visa "[...] evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infraestrutura urbana" (SILVA, 2003, p. 61), sendo fundamental na criação de Zonas Especiais de Interesses Sociais (ZEIS), que, nas perspectivas de Faria (2010):

> [...] são áreas destinadas à construção e manutenção de habitações que incluam na cidade legal todas as áreas excluídas, ou seja, áreas que visam receber moradores de cortiços, favelas, invasões, assentamentos populares, e toda sorte de moradias clandestinas e irregulares, dando-lhes mais dignidade, oferecendo a todos moradores a oportunidade de ocupar um espaço dentro da cidade legalizada nesse contexto, as ZIES (sic) são de fundamental importância uma vez que visa eliminar focos de clandestinidade, recolocando pessoas marginalizadas dentro do processo de pleno exercício de cidadania (FARIA, 2010, p. 169).

A diretriz que abarca a função social da propriedade no Estatuto da Cidade é primordial para reiterar o direito à moradia e à cidade, inserido pela Emenda Constitucional nº 26 e listado no rol de direitos sociais no artigo 6° da Constituição Federal de 1988, que garante o direito de propriedade no território nacional e determina que ela cumpra uma função social. Assim, a diretriz possibilita uma urbanização mais equilibrada e adequada às relações da cidade (SILVA, 2003).

Logo, percebe-se a preocupação do Estatuto da Cidade com a regulação fundiária, criando um maior equilíbrio e harmonia nas cidades ao possibilitar que as pessoas pertencentes às classes menos favorecidas acessem melhores posições (FARIA, 2009), fazendo parte de uma política de redistribuição. A referida política indica o reconhecimento de que os pobres têm também direito a uma habitação regularizada, bem como acesso a serviços e equipamentos disponibilizados pelo meio urbano (GONDIM, 2011). Essas medidas trazidas pelo Estatuto da Cidade são importantes para a efetivação de uma maior inclusão social dos marginalizados na esfera urbana.

4 Desigualdade social e improviso municipal

O Estatuto da Cidade apresenta as aberturas necessárias à construção participativa e plural, mas a ampliação dos espaços vulneráveis e o agravamento da vulnerabilidade socioambiental nas cidades apontam que sua utilização tem se limitado à observância dos requisitos protocolares para a elaboração dos planos, sem considerar as partes "formais" e "informais" da estrutura urbana nem trabalhar com os "cidadãos reais" (SILVA; ARAÚJO, 2003). Um planejamento que não seja articulado em conjunto com a população e que ignore as vozes à margem dos grandes centros urbanos é um planejamento omisso que resulta em atos de improviso e que agrava a vulnerabilidade socioambiental.

A aplicabilidade dos instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade não aconteceu da forma almejada pelos legisladores e pelos movimentos sociais, pois encontrou desafios para a promoção dos objetivos traçados. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) se destinam à regularização fundiária de caráter redistributivo que, mesmo sendo objeto de comemoração, foi um dos mecanismos afetados no caso concreto, uma vez que, por uma predominância dos planos diretores desenvolvidos pelos municípios, a demarcação dessas zonas foi deixada para uma legislação posterior que não exige a participação popular em sua elaboração (GONDIM, 2011).

Outro aspecto considerado promissor para o pleno desenvolvimento urbano direcionado pelo Estatuto da Cidade é ligado à espacialidade do Plano Diretor, que, ao considerar a sua obrigatoriedade somente aos municípios com a população

superior a 20 mil habitantes, deixou de contemplar 4.000 municípios que possuem o número de habitantes inferior a 20 mil. Por essa perspectiva espacial, somente cerca de 27% das unidades federadas brasileiras realizam o Plano Diretor para aplicar os instrumentos disponíveis pelo Estatuto da Cidade (RODRIGUES, 2004). Pela perspectiva populacional, cerca de 80,31% da população se encontra concentrada somente nos 27% dos municípios, significando que a maioria da população é beneficiada pela função social da propriedade. No entanto, 72,96% dos municípios brasileiros que abrigam somente 19,69% da população urbana, que não têm a obrigação de desenvolver um Plano Diretor, estão isentos de serem contemplados pelos direitos urbanos assegurados pelo Estatuto da Cidade, havendo exclusão desses habitantes na participação do planejamento urbano (RODRIGUES, 2004).

O pressuposto de que a cidade é um bem coletivo foi amplamente defendido pelo Estatuto da Cidade, além de que as propriedades devem cumprir, também, sua função social. Entretanto, o estatuto deixou de tratar questões como a definição de critérios básicos para avaliar quando a propriedade urbana está aguardando valorização futura, não averiguou sua função social e deixou de aplicar os instrumentos garantidos pelo estatuto (RODRIGUES, 2004). Rodrigues (2004) complementa que:

> O Estatuto da Cidade reproduz a denominação não edificação, subtilização ou não utilização, mas também não propicia definição de critérios objetivos. Falta base conceitual ou parâmetros indicativos para limitar a especulação. Se há um potencial de transformação do planejamento, este é ainda pré-virtual no que se

> refere à função social da propriedade urbana (RODRIGUES, 2004, p. 21).

Houve promoção dos processos participativos na elaboração e revisão dos Planos Diretores por meio da criação de Conselhos Municipais da Cidade por parte dos municípios. Assim, os planos propostos pelo Estatuto da Cidade foram realmente incorporados com maior frequência pelos Planos Diretores (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011). Entretanto, não houve grandes influências ou mudanças na gestão municipal e nem impactos sociais para um desenvolvimento urbano, uma vez que a maior parte desses conselhos tem caráter consultivo (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011).

De modo geral, os municípios não tiveram seus espaços pautados no planejamento urbano, o que culminou no aumento da desigualdade social, de deficiências habitacionais e de infraestrutura nas cidades brasileiras. Diante disso, a dificuldade de financiar o desenvolvimento urbano, aliada a um curto ciclo da gestão municipal e a outros fatores, reflete no posicionamento dos gestores municipais, fazendo com que eles optem por atuar de forma pragmática e imediatista na execução de políticas públicas urbanas (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011). Ainda que o Plano Diretor seja uma ferramenta disponibilizada aos municípios para aplicação de políticas públicas urbanas, ele deve dialogar com a realidade das cidades e com sua gestão, mostrando-se ineficiente quando não é bem aplicado e podendo possuir pouca lidimidade se não contemplar todos os grupos da sociedade e for feito sem interlocução com o povo (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011).

5 Conclusão

A Constituição Federal de 1988 apresentou avanços para a consolidação dos municípios no federalismo brasileiro, com destaque para a competência municipal para executar a política urbana, regulamentada pelo Estatuto da Cidade, que adotou expressamente o princípio da gestão democrática.

Sem a participação efetiva da população, especialmente daqueles que estão confinados aos espaços vulneráveis, o planejamento municipal não estabelecerá uma relação dialética com os indicadores de vulnerabilidade socioambientais, impedindo que os municípios cumpram o papel de redutores da vulnerabilidade socioambiental. A desconsideração material das demandas populares é um obstáculo à elaboração de um planejamento que observe os objetivos fundamentais constitucionalmente previstos, constituindo, assim, mera formalidade. Nesse contexto, os municípios brasileiros trabalham com o improviso e funcionam como intensificadores, e não como redutores da vulnerabilidade socioambiental.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, São Paulo, SP, v. 1, p. 13-31, 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Fernando-Abrucio/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil/links/53daadcc0cf2631430cb0fa9/Federalismo-e-politicas-publicas-o-impacto-das-relacoes-intergovernamentais-no-Brasil.pdf. Acesso em: 15 dez. 2020.

ALMEIDA, Lutiane. Vulnerabilidade social aos perigos ambientais. **Revista da Anpege**, João Pessoa, PB, v. 6, n. 6, p. 151-176, 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/272697257_VULNERABILIDADE_SOCIAL_AOS_PERIGOS_AMBIENTAIS. Acesso em: 12 abr. 2023.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Descentralização do poder: federação e município. **Revista de informação legislativa**, Brasília, DF, v. 22, n. 85, p. 151-184, 1985.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 19 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de junho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jun. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 19 ago. 2020.

COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira. **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/151022_atlas_da_vulnerabilidade.pdf. Acesso em: 23 mar. 2021.

CUTTER, Susan L. A ciência da vulnerabilidade: modelos, métodos e indicadores. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, v. 93, n. 1, p. 59-70, 2011. Disponível em: http://journals.openedition.org/rccs/165. Acesso em: 26 mar. 2021.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FARIA, Leonardo Rocha de. Planejamento Estratégico, Estatuto da Cidade e Plano Diretor: Métodos e instrumentos de organização e gestão do espaço urbano. **Revista Caminhos de Geografia**, Uberlândia, MG, v. 10, n. 32, p. 162-170, 2010. Disponível em: http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/15866. Acesso em: 20 fev. 2021.

FERREIRA, Gabriel Luis BonoraVidrih; FERREIRA, Natália BonoraVidrih. Direito à cidade: o papel do planejamento urbano. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, PR, v. 14, n. 14, p. 35-50, 2011. Disponível em: http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/185/184. Acesso em: 20 fev. 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GONDIM, Linda. Promessas e Desafios do Estatuto da Cidade. *In*: GONDIM, Linda *et al*. **Cidade e seu Estatuto: 10 anos de conquistas?** Fortaleza: Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará, 2011, p. 9-33. Disponível em: https://www.al.ce.gov.br/index.php/publicacoes/category/87-inesp-publicacoes-autorais?download=1248:caderno-cidade-e-seu-estatuto---10-anos-de-conquistas. Acesso em: 27 mar. 2021.

HONDA, Sibila Corral de Arêa Leão *et al.* Planejamento ambiental e ocupação do solo urbano em Presidente Prudente (SP). **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, PR, v. 7, n. 1, p. 62-73, 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/urbe/v7n1/2175-3369-urbe-7-1-0062.pdf. Acesso em: 18 dez. 2020.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, SP, n. 12, p. 9-25, 2004. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8807/6528. Acesso em: 27 mar. 2021.

SANTIN, Janaína Rigo. A gestão democrática municipal no estatuto da cidade e a teoria do discurso habermasiana. **Revista da Faculdade de Direito**, Curitiba, PR, v. 42, p. 121-131, 2005. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/5177. Acesso em: 21 mar. 2021.

SANTIN, Janaína Rigo; FLORES, Deborah Hartmann. A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade. **Revista Justiça do Direito**, Passo Fundo, RS, v. 20, n. 1, p. 56-69, 2006. Disponível em: http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/2176. Acesso em: 20 nov. 2020.

SANTIN, Janaína Rigo. O estatuto da cidade e a gestão democrática municipal. **Revista Interesse Público**, Porto Alegre, RS, v. 5, n. 21, p. 220-229, 2003. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/JanainaSantin/publication/43694068_O_estatuto_da_cidade_e_a_gestao_democratica_municipal/links/5575072008ae7536374ff55e/O-estatuto-da-cidade-e-a-gestao-democratica-municipal.pdf. Acesso em: 6 jan. 2021.

SANTOS, Ângela Penalva. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. **Revista paranaense de desenvolvimento**, Curitiba, PR, n. 120, p. 209-230, 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/j/urbe/a/3msfz8BNTsTT3zhDNJxrQtR/abstract/?lang=pt. Acesso em: 12 abr. 2023.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: Balanço Crítico e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. Disponível em: https://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/plano_diretor.pdf. Acesso em: 23 fev. 2021.

SILVA, Jussara Maria da; ARAÚJO, Maria Luiza Malucelli. Estatuto da Cidade e o planejamento urbano-regional. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, PR, n. 105, p. 57-74, 2003. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4813371. Acesso em: 22 ago. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. O Estatuto da Cidade e o Planejamento. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, MG, n. 46, p. 343-360, 2005. Disponível em: https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1325/0. Acesso em: 19 ago. 2020.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

Capítulo 6

O impacto (anti)democrático do presidencialismo de coalizão no Brasil

Victoria Parreira de Barros

1 Introdução

Este trabalho analisou a teoria do cientista político e escritor Sérgio Abranches sobre o presidencialismo de coalizão. Primeiramente, emoldurou-se a estrutura presidencialista brasileira, no sentido de delimitá-la constitucionalmente, bem como foram definidos os motivos pelos quais um presidente pode ser deposto de seu cargo. Para isso, exemplificou-se o crime de responsabilidade, por meio do *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Mello, recorrendo à teoria de Abranches para explicitar os pilares de sustentação das coalizões e situá-los no cenário político brasileiro. Evidenciou-se, então, que por mais que o presidencialismo de coalizão não seja prejudicial para a política brasileira, a maneira como ele é praticado, as barganhas (trocas de favores) entre o Legislativo e o Executivo e a crise democrática são, de fato, os principais antagonistas da estabilidade política e da eficácia das coalizões.

Como hipótese, aponta-se que as barganhas entre o Executivo e o Legislativo colocam em risco a autonomia de cada poder, além de não serem pautadas no efetivo interesse da população, de modo que o presidencialismo de coalizão impacta negativamente a democracia brasileira. Quanto ao método, adotou-se o hipotético-dedutivo, na medida em que, para comprovar a hipótese, partiu-se das premissas fundamentais sobre o presidencialismo como sistema de governo e o presidencialismo de coalizão no Brasil para, em seguida, analisar seu impacto democrático. Ademais, adotou-se a técnica de pesquisa bibliográfica, na qual foram estudados trabalhos científicos sobre a temática.

Por fim, concluiu-se que a abolição das coligações partidárias oferece um auxílio na resolução dos vícios, mas apenas o fortalecimento democrático pode desobstruir o presidencialismo de coalizão. Esse problema deve ser estudado, pois reflete diretamente na sociedade, já que o que está em crise e colocado em xeque é exatamente a administração pública e a competência dos governantes.

2 O presidencialismo no Brasil

Desde a Constituição que instituiu a república no Brasil, o sistema de governo presidencialista foi adotado, tendo sido reafirmado em plebiscitos que ocorreram ao longo dos anos. O parlamentarismo foi admitido em um período do Brasil Império, de 1840 a 1889, e na República, entre 1961 e 1963.

O presidencialismo é um sistema de governo que emergiu nos Estados Unidos por meio da Constituição da Filadélfia, em 1787. No Brasil, o Poder Executivo é monocrático, no qual o presidente da República reúne as funções de chefe de Estado e chefe de governo (BANDEIRA, 2015). No presidencialismo brasileiro, essa figura também acumula o encargo de comandante das Forças Armadas e, entre outras funções, subordina o planejamento orçamentário à análise do Congresso Nacional, organiza e implementa estratégias políticas autorizadas pelo congresso, realiza os acordos diplomáticos, oficializa tratados e convenções internacionais e interpaíses e nomeia os representantes dos cargos oficiais, como Marinha e Exército, bem como do Banco Central, do Senado Federal e os ministros do Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL, 1988).

O mandato de um presidente no Brasil é de quatro anos, sendo possível que ele se reeleja de maneira consecutiva apenas uma vez. De acordo com o artigo 14, parágrafo 3º da Constituição, as condições de elegibilidade são:

1. Nacionalidade brasileira;
2. Pleno exercício dos direitos políticos;
3. O alistamento eleitoral;
4. O domicílio eleitoral na circunscrição;
5. A filiação partidária;
6. A idade mínima de 35 anos para presidente e vice-presidente da República e senador (BRASIL, 1988).

A Constituição prevê também o método de *impeachment*, caso o presidente cometa algum crime de responsabilidade, que está descrito no artigo 5º da Constituição Federal de 1988 como:

> Art. 5º São crimes de responsabilidade contra a existência política da União 1 – entreter, direta ou indiretamente, inteligência com governo estrangeiro, provocando-o a fazer guerra ou cometer hostilidade contra a República, prometer-lhe assistência ou favor, ou dar-lhe qualquer auxílio nos preparativos ou planos de guerra contra a República; 2 – tentar, diretamente e por fatos, submeter a União ou algum dos Estados ou Territórios a domínio estrangeiro, ou dela separar qualquer Estado ou porção do território nacional; 3 – cometer ato de hostilidade contra nação estrangeira, expondo a República ao perigo da guerra, ou comprometendo-lhe a neutralidade (BRASIL, 1988).

Definidos os conceitos básicos do presidencialismo, faz-se possível ressaltar um dos *impeachments* ocorridos no Brasil e suas convergências em uma linha histórica. Fernando Collor de Mello foi o primeiro presidente do Brasil a sofrer interrupção em seu mandato presidencial por cometer crime de responsabilidade, em 1992. Para que se possa entender esse processo, é necessário contextualizar o ambiente histórico tratado. Collor se elegeu para presidente da República em 1989, a primeira eleição direta ocorrida no país após o regime militar (1964-1985). As eleições presidenciais de 1989 foram travadas em meio à crise política do governo Sarney e à aguda instabilidade monetária, com inflação crescente de 51,28% ao mês em dezembro, conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), mapeado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (SALLUM JUNIOR, 2016).

Nesse sentido, é importante constatar que, nos 21 anos de governo militar, a economia sofreu um grande retrocesso, já que os militares encorajavam o liberalismo brasileiro por meio do subsídio, além de terem herdado uma dívida econômica significativa do governo de Juscelino Kubitschek (1955-1960), a qual atravessou o governo de João Goulart (1963-1964), que assumiu a presidência do país em meio a uma intensa crise econômica e política (SANTOS, 2009). O financiamento dessa política levou o país à contração de dívidas externas, e a inflação subiu em escala diretamente proporcional, chegando a alcançar 18% ao mês em 1990, quando ocorreu a posse do ex-presidente Collor.

A inquietação econômica alimentou o descontentamento dos opositores do presidente, de modo que as “políticas de

ajuste fiscal e monetário" do governo e suas consequências socioeconômicas não podem ser descartadas entre os fatores que impulsionaram boa parte das forças políticas contra o governo (SALLUM JUNIOR, 2016). Nesse ponto, o país e a sociedade encontravam-se fragilizados, devido à grande crise política que se formara nos anos anteriores e perdurou durante todo o governo de Fernando Collor. Ademais, a crise econômica e as incertezas da retomada de um governo democrático após 21 anos de ditadura culminaram no processo de *impeachment* de Collor.

De maneira geral, o ex-presidente não era um entusiasta da coalizão entre o Executivo e o Legislativo, pois ele não se preocupou em construir uma maioria política orgânica, baseada em coalizão partidária, para aprovar no parlamento as matérias legais de interesse do governo. Contentou-se em obter maiorias *ad hoc*, projeto a projeto, votação a votação (SALLUM JUNIOR, 2016). Essa postura ofereceu aos parlamentares uma situação de insegurança, pois o Executivo, ao invés de agir seguindo um gradiente positivo com o Legislativo, preferiu controlá-los. Assim, em 1992, durante um período de mobilização popular contra o governo Collor, inspirados pela promessa de uma nova era político-econômica pela posse de seu vice-presidente, Itamar Franco, o *impeachment* se concretizou.

3 Presidencialismo de coalizão e governabilidade

É notório, sob conhecimento do *impeachment* de Collor, que a coalizão entre os membros do Executivo e do Legislativo é de extrema importância para que as ações do presidente

da República sejam consumadas e efetivadas, bem como as dos parlamentares. Nesse sentido, emerge uma importante característica incorporada pelo presidencialismo brasileiro: a política de coalizões.

O presidencialismo de coalizão no Brasil não emergiu abruptamente, foi um processo político que se concretizou de forma gradativa desde a Constituição de 1946, e sofreu modificações até assumir sua forma mais atual, sob a égide da Constituição Federal de 1988. A Constituição hodierna solidificou ainda mais o governo de coalizão, não de modo ingênuo, a começar pelos poderes quase imperiais mantidos pelo chefe do Executivo, o presidente da República. Apesar da promulgação da Constituição de 1988 ter representado um rompimento com o Estado autoritário que vigorou entre 1964 e 1985, a teoria constitucional pouco produziu sobre o Poder Executivo e a lógica das suas relações com o Poder Legislativo (SCHIER, 2016). Isso evidencia que, apesar de o país ter assumido um regime de governo democrático, não houve uma mudança efetiva nas articulações entre o Executivo e o Legislativo.

Entretanto, segundo Sérgio Abranches, existem três pilares imprescindíveis para que sejam concretizadas as coalizões. O primeiro deles é a formação de alianças eleitorais, que possibilitam a negociação dos conteúdos programáticos políticos primários e gerais a serem implementados como regra na consolidação de um grupo no poder. Subsequentemente, há a formação do governo propriamente dito, o qual ainda se limita a abstrações mais amplas e básicas, como o litígio pela ocupação de cargos e a formação das diretrizes

governamentais basilares. Por fim, tem-se a consolidação do governo, ou seja, a efetivação do arranjo em coalizão administrativa, momento no qual as estratégias políticas e a sua efetividade social se evidenciam com mais clareza.

Desse modo, entende-se que o presidencialismo de coalizão é um arranjo institucional e um modo de comportamento do presidencialismo. Para que ele ocorra, é necessário que o Estado combine o presidencialismo, o multipartidarismo, o sistema proporcional com lista aberta para eleições no parlamento e o federalismo (SCHIER, 2016), características institucionais igualmente importantes e que devem ser analisadas com atenção.

Findada a discussão sobre o presidencialismo, passemos, neste momento, ao multipartidarismo. Em um país tão populoso e extenso quanto o Brasil, a sociedade adquire pluralidade à medida que se desenvolve e se torna mais complexa. Tem-se, assim, um pluralismo de valores, visto que diversos grupos associam expectativas e valorações diversas às instituições, produzindo avaliações acentuadamente distintas acerca da eficácia e da legitimidade dos instrumentos de representação e participação típicos das democracias liberais (ABRANCHES, 1988). Essa situação desconsidera, então, que haja um assentimento generalizado a um determinado perfil institucional e, por isso, não há legitimidade política, já que, para tanto, seria necessário que a sociedade se identificasse e se reconhecesse no trabalho político realizado no país.

Nesse sentido, a pluralidade não fica limitada à estrutura social, mas se dissemina na forma de obrigações estatais,

uma vez que o setor público é responsável por satisfazer diversas demandas sociais. A máquina pública se desenvolve, então, em um ente multifacetado, com incontáveis responsabilidades a serem geridas, e a multiplicação de demandas exacerba a tendência histórica de intervenção ampliada de Estado (ABRANCHES, 1988).

Nessa perspectiva, torna-se idílico supor um modelo representativo da democracia, que não se identifica com o multipartidarismo. Embora, em tese, o modelo multipartidário seja uma grande realização democrática, na prática a sua combinação com o presidencialismo gerou questões que desestabilizam o sistema político brasileiro, já que, ao invés de estabilidade, ocorreu um abalo democrático que induziu uma fragilidade crônica dos partidos brasileiros (MAINWARING, 1993). Não obstante, há falhas graves no perfil do presidencialismo de coalizão reformado de 1988. Entre elas, a que mais se destaca é a extrema fragmentação partidária, que afeta diretamente a formação de coalizões, o seu tamanho e a probabilidade de serem estáveis, além de propiciar terreno fértil para o clientelismo e a corrupção (ABRANCHES, 2018).

Por certo, a escolha do sistema eleitoral a ser adotado por um país mostra-se decisiva para a apresentação de algumas características básicas do sistema político, como a fragmentação partidária do Legislativo, os custos das campanhas, a formação de maiorias e a identidade entre o eleito e o eleitor (PEREIRA; GELAPE, 2015). O sistema eleitoral proporcional tem como prioridade fundamental assegurar que a diversidade de opiniões de uma sociedade esteja refletida no Legislativo e, dessa forma, garantir uma correspondência entre os votos

recebidos pelos partidos e sua respectiva representação (NICOLAU, 2004). Nesse sentido, o que se tem é a proporcionalidade entre os votos dos eleitores e as cadeiras dos partidos que disputaram uma eleição.

É importante ressaltar que a excentricidade do voto proporcional é justamente essa: na realidade, os votos dos eleitores elegem, de maneira direta, partidos, e somente de maneira indireta, os candidatos. Entre os tipos de representação proporcional, o modelo de lista aberta é o que mais estimula a competição entre os candidatos durante a campanha e menos incentiva a propaganda partidária. No modelo em vigor no Brasil, o voto de legenda serve apenas para definir quantas cadeiras cada partido ou coligação receberá (NICOLAU, 2012).

Esse sistema não é uma invenção brasileira, uma vez que é praticado em diversos países, como na Argentina, na Áustria e na Bélgica, mas foi incorporado pelo Brasil e é uma regra constitucionalmente imposta pelo artigo 45 da Constituição Federal de 1988, que diz: “A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada território e no Distrito Federal” (BRASIL, 1988).

Ademais, o funcionamento da lista aberta que se vincula ao voto proporcional também é regulado pela Constituição de 1988, pelo Código Eleitoral de 1965, pela Lei nº 9.504, de 19 de setembro de 1995, e pela Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, nos quais supõe-se que somente candidatos filiados há pelo menos um ano em partidos políticos devidamente

inscritos no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) podem ter suas candidaturas registradas para eleição. A principal crítica formulada a esse sistema é a de que estimula a pulverização e o enfraquecimento partidário brasileiro (PEREIRA; GELAPE, 2015), já que uma pessoa eleita com muitos votos "puxa" outros candidatos do mesmo partido para também serem eleitos, mesmo que estes não tenham obtido maioria dos votos.

Embora o sistema eleitoral do Brasil seja interessante e distinto, não existe um conhecimento generalizado na sociedade sobre o seu funcionamento, além do fato de que apenas uma pequena parcela da população tem conhecimento de seu efetivo desempenho. Essa questão se torna acentuada quando, ao invés da propaganda política ter enfoque no partido político, na realidade, ela se centra no candidato. Tal situação induz a ilusão de que os candidatos mais votados são eleitos e, para além disso, de que cada partido é independente e não possui ligação com outros de uma mesma coligação.

Nesse momento, pode-se observar a ostentação orçamentária das campanhas políticas, que não necessariamente são alinhadas a um conteúdo programático. Isso demonstra parte das anomalias do sistema político brasileiro, visto que, já nas campanhas, os partidos demonstram descompromisso com a entrega de um plano governamental que realmente conscientize o eleitor sobre as suas propostas.

O que se percebe é uma inversão de valores quando o *marketing* se torna mais importante do que a ideologia e o

plano de execução dos candidatos. Um exemplo da substituição do contato direto do candidato com o eleitor é a concessão do tempo de televisão subsidiado em horário nobre, a serviço da perpetuação das oligarquias e em detrimento da renovação (ABRANCHES, 2018).

Por fim, tem-se o federalismo como a última característica definidora do presidencialismo de coalizão. O estado federal se caracteriza pela união dos entes federados de um Estado e, a essa associação, é imposta uma Constituição comum. Embora essa convergência seja voluntária, deve-se reconhecer que a soberania pertence à União, e os estados federados, por mais autônomos que sejam, ainda estão sujeitos às decisões do governo central (DALLARI, 1986).

Nesse ínterim, cumpre ressaltar a "autonomia limitada" que é apresentada, já que existe uma soberania da União, que se sobressalta à liberdade dos demais pactuantes e, de certa forma, transforma o que teoricamente seria um movimento síncrono dos entes federados em uma ação limítrofe. De forma mais técnica, pode-se delinear o federalismo como uma forma organizacional do Estado que descentraliza a gestão político-administrativa, permitindo maior aproximação entre Estado e povo, a adaptação da atuação do poder público às particularidades locais e a pluralidade democrática (ASSIS; JÁCOME, 2020). Entretanto, na experiência federalista brasileira, há uma concentração de poder exacerbada em um dos polos, que é justificada também por um subitem do federalismo adotado no Brasil, denominado federalismo assimétrico.

No federalismo assimétrico, não há uma divisão igualitária do poder entre o governo central e os demais estados-membros, gerando uma disputa política entre eles. Isso reforça ainda mais os poderes do chefe do Executivo, já que, além de ter sua garantia constitucional de poderes quase imperiais, ele ainda possui centralidade em todas as decisões governamentais tomadas pelos entes federativos.

O chefe de Estado, caracterizado pela figura do presidente da República, centraliza grande parte do poder, conferido a ele pelos constituintes. Essa aglutinação de poder gera grande interdependência entre os poderes Executivo e Legislativo, visto que a iniciativa legislativa está, na prática, salientada nas ações do Executivo. É praticamente impossível governar em um modelo como esse, em que não há um grande apoio de um poder para o outro, já que a efetivação das decisões presidenciais é dada pelo aval legislativo. A capacidade de governança do presidente depende do apoio parlamentar para poder transformar em leis as suas principais escolhas de políticas públicas (ABRANCHES, 2018; BRANDÃO, 2022).

Assim, um condão possui plena capacidade de veto sobre o outro, mesmo que de forma indireta. Mesmo com a chance de editar as chamadas "medidas provisórias", que se qualificam como normas positivadas, essa oportunidade é diluída, já que nenhuma das partes possui interesse em se dispor à arbitragem do outro.

Tamanha articulação não faz do presidencialismo de coalizão um sistema propriamente instável, mas tem como consequência uma crônica interdependência, que acaba por

desacelerar a máquina pública e gerar um desserviço. Já ficou claro, com três décadas de funcionamento ininterrupto e várias crises, que o presidencialismo de coalizão no Brasil é governável e tem capacidades institucionais bastante robustas, mas também possui déficits que estão se aprofundando (ABRANCHES, 2018). Desse modo, por mais que não seja uma exclusividade brasileira a instabilidade do federalismo, as particularidades do governo brasileiro agravam a situação.

Assim, mesmo que esse modelo esteja presente no Brasil por anos e a Terceira República, que vigora desde 1988, tenha-o repetido, algumas peculiaridades na retomada democrática e, principalmente, na redação sobre esse tópico na Constituição, ocasionaram consequências positivas e negativas. É notório que, para que as coalizões funcionem bem, os poderes, principalmente o Executivo e o Legislativo, devem estar em convergência e articulação. Para que haja um governo, e não um desgoverno, a interdependência entre eles deve resultar em um saldo positivo, já que a cooperação produziria uma política eficiente e bem alinhada.

O texto constitucional institui normas relativas à organização do presidencialismo brasileiro de modo que a sociedade não seja prejudicada pela estrutura presidencialista. Entretanto, observa-se que muitas ações executivas e parlamentares permeiam meramente os interesses pessoais e partidários dos partidos dos próprios agentes políticos, ignorando o bem social. O sucesso presidencial depende da associação entre sua aptidão para o relacionamento parlamentar e sua força relativa. Tal força depende de alguns fatores-chave ou de uma combinação deles, como popularidade, políticas

públicas com amplo apoio popular, e capacidade de recorrer à parcela informada e ativa da sociedade para pressionar os congressistas (ABRANCHES, 2018).

A conflituosa administração pública reflete na sociedade de maneira desesperadora: a população não confia em seus representantes políticos e é enganada pela disseminação de falsas informações, que circulam com muita facilidade, já que as ações, sobretudo as parlamentares, não são de conhecimento geral.

> [...] crises políticas disruptivas, que decorrem da perda de confiança e legitimidade do presidente e da fuga de partidos ou facções da coalizão sem as quais não é mais possível compor uma maioria, ainda que trocando alianças e lealdades. Presidentes minoritários têm sido incapazes de preservar seu mandato (ABRANCHES, 2018, p. 88).

Por parte dos governantes, não há a intenção de beneficiar a população e não se discute a melhoria da educação e da saúde pública, nem de programas de integração social ou sobre o desenvolvimento do lazer. As anomias se sobressaltam de uma forma que o que era para ser visto como prioridade acaba apenas tangenciando o real objetivo dos representantes governamentais. Qualquer que seja o amparo social que o Estado provê é visto como um favor à sociedade e não como obrigação e, por essa razão, é usado de maneira estratégica, travestidos em *marketing*, na tentativa reeleger os candidatos.

4 Um conto brasileiro

É certo que, em vista de todos os problemas, a Constituição Federal de 1988 não pode ser considerada eficiente, apesar de apresentar elevada resiliência. A realidade é que, no Brasil, o presidencialismo de coalizão não é praticado, porque a Constituição ficou parada a meio caminho, preparada para ser parlamentarista, e foi surpreendida pela vitória do presidencialismo (ABRANCHES, 2018) na Assembleia de 1993. O que origina a coalizão no Brasil são, portanto, as desproporcionalidades, assimetrias e pluralidades, cuja associação resulta no multipartidarismo e nas outras consequências abordadas.

Tamanhas assimetrias e fragmentações fazem do sistema político brasileiro, em sua integralidade, uma feita de coalizões. Pouco se espera que caso fosse outro o sistema de governo adotado ele seria isento das coalizões. Não se vê uma representação efetiva da sociedade nas políticas públicas e nem a cobrança para que isso se promova. Nossa sociologia política contém fatores que resultam em um sistema de representação precário e em uma sociedade que se acostumou a tolerar o intolerável e a se contentar com o mínimo funcional (ABRANCHES, 2018).

Tem-se no Brasil o princípio da igualdade ou isonomia, que é indispensável para a convivência em harmonia e, portanto, deve ser respeitado em consonância com o ordenamento jurídico brasileiro, independentemente de ideologia política, posições partidárias ou valores morais (COSTA; ANDRADE, 2019). Por esse motivo, a questão das minorias representativas se insere como mais uma das questões do presidencialismo de

coalizão. Como foi exposto, na falha experiência que o Brasil tem nesse sistema, os membros do Executivo e do Legislativo se interessam muito mais pelas barganhas políticas e pelas trocas de favores do que pela realização do bem comum.

Nesse sentido, os membros políticos, em prol do seu próprio interesse, acabam por realizar também os interesses de outras pessoas da sociedade, especialmente aquelas que se enquadram como maioria representativa. Por outro lado, a noção contemporânea de minoria se refere à possibilidade de terem voz ativa ou intervirem nas instâncias decisórias do poder aqueles setores sociais ou frações de classes comprometidas com as diversas modalidades de luta assumidas pela questão social. Por lugar minoritário entende-se um espaço ocupado por sujeitos que não possuem reconhecimento e possibilidade de uso da palavra (SILVA, 2007). Nessa perspectiva, as minorias, apesar de serem maioria quantitativa na população brasileira, certamente são minoria representativa, pois as políticas públicas não agem em benefício de seus interesses.

Apesar de a Constituição conceber milhares de direitos e prezar pelos bens sociais, ela é meramente normativa, ou seja, sem meios efetivos de se concretizar (BERCOVICI, 2009). Enfim, as minorias, a maior parte da população brasileira, passam despercebidas politicamente, são negligenciadas e subordinadas à dita democracia, mas que só sabe ser cada vez mais ilegítima.

Diante de todas as falhas vivenciadas pela coalizão, surge uma possível remediação para os problemas com o sistema

proporcional. Nessa linha, seria possível que a abolição das coligações partidárias favorecesse a solução dos problemas? Na realidade, os eleitores brasileiros desconhecem o fato de que o que conta para a divisão de cadeiras nas eleições para deputado é o agregado de votos conquistados por uma legenda (ou coligação), e não o voto dado a um nome individualmente (NICOLAU, 2012). Apesar da negligência que permeia o assunto, é imperativo admitir que as coligações não são ruins como um todo, uma vez que apresentam uma possibilidade de eleição para os pequenos partidos, que seriam desconhecidos e muito pouco votados se dependessem apenas de si próprios. Graças ao sistema proporcional, bem como à implementação do sistema de coligações, os votos recebidos pelos demais partidos aumentam as chances de candidatos de partidos menores elegerem-se, já que o eleitor vota indiretamente no candidato de sua escolha na urna, embora, na computação dos votos, ele tenha votado diretamente no partido e, caso haja, na coligação daquele candidato.

Assim, os pequenos partidos têm forte incentivo para juntar seus votos por intermédio das coligações. Quanto mais disputadas as eleições, mais inseguros os partidos ficam e mais incentivos recebem para as coligações (NICOLAU, 2012). Contudo, não apenas os partidos menores se beneficiam dos votos obtidos pelos maiores partidos da coligação, pois os conjuntos mais avantajados também tiram proveito dos partidos menores. Desse modo, acabar com as coligações desfavoreceria, em certa medida, os partidos menores.

No entanto, no Brasil, a questão partidária está muito longe de ser prejudicada apenas pela má gestão do sistema de coligações, porque a quantidade de partidos também é uma grande questão que assola o sistema eleitoral do país. Certamente, a proibição das coligações seria uma maneira de reduzir a quantidade de partidos vigentes, já que muitos deles só conseguem sobreviver a partir dos recursos financeiros e dos votos obtidos por meio da legenda no sistema proporcional. Assim, com menos partidos, a fiscalização eleitoral poderia ser otimizada, as fraudes certamente reduzidas e haveria menos possibilidades de que os partidos grandes se aproveitassem dos menores.

Essa questão não seria abordada caso o número de partidos políticos fosse condizente com uma multiplicidade de ideologias políticas, pois, na realidade, há diversos partidos políticos apegados a uma mesma ideologia, de modo que apenas pequenos detalhes diferenciam as ambições da maioria dos partidos. Com isso, é possível constatar que a multiplicidade de partidos políticos no Brasil não necessariamente o configura como um país democrático, até porque, ideologicamente, as filosofias partidárias são extremamente limitadas.

Além disso, quanto maior o contingente partidário, menor a chance de os eleitores conhecerem genuinamente os anseios e as promessas de cada um dos partidos. Por isso, este trabalho argumenta que as coligações, na realidade, são prejudiciais para a democracia brasileira, e sua abolição seria uma alternativa apropriada para resgatar os valores democráticos tão estremecidos pelo cenário político atual. Parte-se do pressuposto que, por mais que o voto proporcional não seja

extinto pela ausência das coligações, certamente o eleitor, ao ser capaz de eleger apenas pessoas do mesmo partido por meio do quociente eleitoral, teria uma melhor compreensão dos efeitos de seu voto.

Por mais necessária que seja a discussão acerca do voto proporcional, claramente não é apenas isso que impede que o sistema de coalizões seja fluido e eficiente no Brasil. Conforme Abranches (2018):

> São inúmeras as mazelas. Como dizer que nossa democracia vai bem? Ela tem virtualidades, resiliência e muitos problemas. É uma demanda de desempenho exigente. Mas a aceitação persistente de resultados aquém do satisfatório leva à deslegitimação da democracia (ABRANCHES, 2018, p. 13).

Apesar de a crise de representação não acontecer somente no Brasil, mas em praticamente todos os países democráticos, o antecedente presidencial brasileiro faz com que essa situação se agrave. Em quatro períodos presidenciais regulares, originados no voto popular direto, dois foram interrompidos pelo impedimento dos chefes de governo. Nas outras duas presidências, houve ameaças de rompimento das coalizões de governo, acusações de corrupção e pedidos de *impeachment*. É errado pensar que o presidencialismo de coalizão seja a causa para todos os vícios, como a cooptação, o clientelismo e a corrupção, já que as coalizões podem ser formadas por métodos legítimos de negociação de programas e valores, livrando o presidencialismo de coalizão de tais vícios (ABRANCHES, 2018).

Então, a simples substituição do presidencialismo de coalizão por outro modelo não soluciona o problema, já que a possibilidade de conseguir avanços significativos de qualidade com reformas eleitorais é mais duvidosa ainda, haja vista que, na democracia, as regras eleitorais não garantem nunca o resultado, e essa é uma de suas grandes virtudes (ABRANCHES, 2018).

Essas questões revelam, ainda, a ausência de políticas públicas de qualidade e a péssima distribuição de renda e recursos. A forma como as instituições são conduzidas no Brasil revela uma ineficiência na produção de políticas públicas de qualidade e na alocação de verba equânime, medidas que originam um ciclo vicioso, já que a cada eleição os projetos iniciados, em sua maioria, não são continuados. Há um excesso de procedimentos, muitos modos de fazer a mesma coisa, o que causa um déficit na aplicação de projetos.

Os desígnios tornam-se, então, medidas provisórias, a curto prazo de execução e aplicação, já que não há continuidade. Ao invés de coexistirem, as políticas públicas guerreiam entre si e os efeitos são visíveis no quadro educacional de baixíssima qualidade, no sistema de saúde pública disfuncional e nas falhas evidentes do sistema de segurança pública (ABRANCHES, 2018).

A busca pela democracia genuína é, assim, um esforço necessário, visto que nada funciona dentro de uma república que seja federalista, presidencialista e liberal-democrática, se o povo não tiver voz ativa e não for devidamente representado,

na certeza de que tudo depende de uma cultura democrática mais forte.

5 Conclusão

O histórico presidencial brasileiro, principalmente em se tratando da Terceira República, que se iniciou em 1988, é marcado por grandes crises e instabilidades políticas. Os *impeachments* de Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff – destituída de sua função de chefe do Executivo em 31 de agosto de 2016 – evidenciam a patologia do presidencialismo de coalizão experimentado pelo Brasil. É evidente que, sem a articulação entre os três poderes, o Brasil sofre com a ingovernabilidade e, mais do que isso, a democracia encontra-se desacreditada. Na tentativa de celebração dos acordos políticos entre o Executivo e o Legislativo, buscando atingir a maioria parlamentar de votos em uma decisão política, barganhas são contempladas. Fato é que os partidos políticos brasileiros, assim como os políticos, obtêm vantagens do descontrole governamental vivido, além de não serem observados pela população, que é extremamente ignorante politicamente, e podem tirar proveito disso, favorecendo a si próprios com o pretexto de cumprimento das demandas públicas, o que gera a corrupção.

O modo como é exercida a política no Brasil está longe de visar ao bem comum. O que se tem é uma grande e rica máquina pública, que está empenhada exclusivamente em realizar trocas de favores entre o Legislativo e o Executivo, bem como coordenar o processo de corrupção. Desse modo, ao invés de um movimento coeso de produção política, para

que um poder realize alguma função na qual interdepende de outro poder, observa-se a necessidade de oferecer algo em troca.

Portanto, mesmo que interdependentes, é possível e recorrente que um poder sabote o outro, como em embargos de projetos de leis ou impedimento de alocação de verba pública, tornando a situação cada vez mais intensa. Percebe-se, por exemplo, que não apenas os entes do Legislativo, mas também os do Executivo têm a capacidade de se articular em prol da deposição do governante que não queira pactuar com o sistema, evidenciando ainda mais a profundidade obscura que se alcançou com o mau exercício das coalizões.

Conclui-se que é preciso que muitas transformações sejam implantadas para que o sistema político brasileiro engrene nos caminhos legais e efetivos, com a realização de políticas públicas eficazes. A Constituição versa sobre uma distribuição prática de funções entre os poderes e conta com uma integração entre eles, para que as tarefas sejam bem executadas. Entende-se, pois, que, ao haver uma cisão entre os poderes que prejudique o bom funcionamento da máquina pública, a Constituição passa a sofrer inobservância.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, RJ, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. Disponível em: https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf. Acesso em: 15 fev. 2021.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão:** raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ASSIS, Christiane Costa; JÁCOME, Ana Cláudia Sousa. A responsividade federativa democrática no Brasil: uma análise a partir da pandemia da COVID-19 em 2020. *In*: CRISE PANDÊMICA E DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, v. 4, 2020, p. 32-43. Disponível em: https://cutt.ly/Hk9mZRY. Acesso em: 16 fev. 2021.

BERCOVICI, Gilberto. Estado intervencionista e Constituição social no Brasil: o silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (org.). **Vinte anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2009, p. 725-738.

BRANDÃO, Marcelo. Conheça as atribuições de um presidente da República. **Agência Brasil**, Brasília, 30 ago. 2022. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2022-08/conheca-atribuicoes-de-um-presidente-da-republica. Acesso em: 19 set. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 fev. 2021.

COSTA, Marcos Ricardo da Silva; ANDRADE, Gabriel Lima de. **Uma análise sobre o papel do congresso nacional sobre o direito das minorias**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Centro Universitário de Anápolis, Anápolis, 2019. Disponível em: http://repositorio.aee.edu.br/handle/aee/8622?mode=full. Acesso em: 24 mar. 2021.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Editora Ática, 1986.

LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. O poder executivo na constituição de 1988. *In*: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (org.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild Editores, 2008, p. 23-56.

MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, SP, n. 28-29, p. 21-74, 1993. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 3 mar. 2021.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

PEREIRA, Rodolfo Viana; GELAPE, Lucas de Oliveira. Anacronismo do sistema proporcional de lista aberta no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n. 205, p. 261-279, 2015. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p261.pdf. Acesso em: 3 mar. 2021.

SALLUM JUNIOR, Brasilio. Crise Política e Impeachment. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, SP, v. 35, n. 2, p. 183-203, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002016000200183&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 fev. 2021.

SANTOS, Jordana de Souza. A Repressão ao Movimento Estudantil na Ditadura Militar. **Revista Aurora**, Marília, SP, v. 3, n. 1, p. 101-108, 2009. Disponível em: https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/aurora/article/view/1224. Acesso em: 3 mar. 2021.

SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, PR, v. 20, n. 20, p. 253-299, 2016. Disponível em: https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/959. Acesso em: 21 fev. 2021.

SILVA, Alessandro Soares da. Direitos Humanos e Lugares Minoritários: um convite ao pensar sobre os processos de exclusão na escola. *In*: BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Ética e Cidadania: construindo valores na escola e na sociedade**. Brasília: MEC, 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Etica/11_soares.pdf. Acesso em: 19 fev. 2021.

Capítulo 7

Desafios (anti)democráticos da separação de poderes no Brasil[1]

Isadora Medeiros da Silva

1 O presente trabalho é resultado do projeto de iniciação científica "Desafios (anti)democráticos da separação de poderes no Brasil", orientado pela professora Christiane Costa Assis e aprovado pelo Edital 001/2020 da Coordenação de Pesquisa da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), unidade Diamantina.

1 Introdução

Os escritos de Montesquieu, datados de 1748, sobre os três poderes serviram de suporte para a organização do Estado moderno, pautado na separação entre o Executivo, Legislativo e Judiciário. Essa divisão, que, assim como o Estado de direito, objetiva limitar o poder do Estado, foi adotada pelo Brasil na Constituição da República de 1891. Contudo, foi apenas com a Constituição de 1988 que a separação de poderes foi consagrada no artigo 2º. Desse princípio, desdobram dois subprincípios: a independência e a harmonia, sobre os quais este estudo se debruça.

Como problema de pesquisa, aponta-se a seguinte pergunta: os desdobramentos práticos da separação de poderes e dos seus princípios são benéficos para a democracia? Como hipótese, aponta-se que os acordos celebrados entre os poderes neutralizam o sistema de freios e contrapesos, comprometendo a legitimidade democrática, o diálogo e a cooperação entre os poderes.

Quanto ao método de pesquisa, adota-se o dedutivo e a técnica de pesquisa bibliográfica e documental. Inicialmente, o capítulo tratará, brevemente, da origem da separação de poderes, passando por Montesquieu. Posteriormente, sua conformação nos Estados Unidos, a configuração adotada no Brasil e, por fim, os desdobramentos da teoria na prática, analisando mecanismos que evitam a concentração de poderes para assegurar a legitimidade democrática.

2 Noções fundamentais sobre a separação tripartida de poderes

Montesquieu, um dos teóricos clássicos no âmbito político, devido à sua vontade de encontrar mecanismos para os regimes futuros, desenvolveu a teoria da tripartição dos poderes. No livro *O espírito das leis* (1748), ao discorrer sobre a constituição da Inglaterra, fica evidente que, para o autor, o segredo para a estabilidade política era a não concentração de poderes nas mãos de uma pessoa só.

Dessa forma, a divisão encarrega a cada poder uma função típica. O Legislativo fica incumbido da criação das leis, um ato de prognose legislativa, resumido a uma função geral e abstrata. o Executivo exerce um papel de cunho administrativo, uma atribuição mais individual e concreta executada de ofício; por fim, o Judiciário fica responsável por julgar, permanecendo também encarregado de uma tarefa mais individual e concreta, executada mediante provocação. Porém, na configuração adotada atualmente no Brasil, os poderes exercem funções dos outros poderes de forma atípica. Assim, embora o nome da teoria seja separação dos poderes, o que ocorre na prática é um abrandamento da separação de funções.

Em um segundo momento, analisa-se a configuração da teoria da separação de poderes nos Estados Unidos, uma vez que ela nasceu com Montesquieu, mas adquiriu novas formas de acordo com a necessidade e com a bagagem histórica de cada estado. Nesse sentido, *O Federalista* (1840) é um importante documento para compreender a conformação adotada. Os autores da obra, ao observarem a distribuição de

competências, enxergam também um aumento de eficiência do governo, uma vez que cada poder se encarrega de uma tarefa, capacitando-o cada vez mais, como também ocorre a primeira menção sobre a ideia de freios e contrapesos como uma maneira de restringir o poder governamental e prevenir o seu uso abusivo.

Em face dos problemas advindos da separação de poderes, os federalistas buscaram meios eficientes de ratificar a Constituição. Nesse sentido, a distribuição de competência aos órgãos consistia no seguinte: o Executivo se encarregava de defender o país contra ataques estrangeiros, administrar as leis de maneira correta e proteger a propriedade e as liberdades individuais; o Legislativo criaria as leis de forma a conciliar os interesses do povo, conquistando a sua confiança; e o Judiciário resolveria os conflitos (HAMILTON; MADISON; JAY, 1840).

Assim, a fim de estabelecer um equilíbrio entre os poderes, surgiu o *checks and balances*. Esse mecanismo de freios e contrapesos se refere à divisão dos poderes, o que possibilita que a ambição de um poder freie a do outro. Constata-se que, em um âmbito geral, a instituição da república nos Estados Unidos levou à distribuição regular do poder em distintos setores (separação dos poderes), a introdução de equilíbrios e controles legislativos, a representação do povo e a instituição de tribunais compostos por juízes que só perderiam o cargo por más condutas. Por fim, tais características foram de suma importância para outros países, principalmente o Brasil, que, ao aderir semelhantemente forma de organização, adotou o sistema de freios e contrapesos.

3 Separação de poderes na Constituição Federal de 1988

A separação dos poderes está presente desde a primeira Constituição da República Federativa do Brasil, datada de 1891, mas foi somente no artigo 60 da Constituição de 1988 que esse princípio foi estruturado e tornado cláusula pétrea. A partir dali, não haveria uma sobreposição de poderes e estaria garantido o exercício de funções típicas e atípicas por parte de cada um (BRASIL, 1988).

Cabe ressaltar, primeiramente, que cada poder possui uma função preponderante, mas não exclusiva, de modo que "[...] é plenamente possível a interpenetração dos 'poderes', isto é, a especialização inerente à divisão de funções é meramente relativa" (PINTO, 2016, p. 15), uma vez que cada poder exercerá outras atribuições de forma secundária. Como função típica, o Poder Executivo tem a função de administrar, tal como observar as normas vigentes, executar as leis, propor planos de ação e conduzir os interesses públicos e o povo. Ao Legislativo, por sua vez, recai a atribuição de legislar, ou seja, criar e aprovar leis, além de fiscalizar o Executivo, realizando um controle político-administrativo e financeiro-orçamentário. Por fim, o Judiciário detém como função primordial julgar os casos, interpretando as leis de acordo com as normas criadas pelo Legislativo.

Além disso, de forma atípica e em um menor grau, cada poder exerce a função do outro. Nesse sentido, a fim de clarificar, é oportuno discorrer sobre alguns exemplos dessa interpenetração. O Judiciário se autoadministra ao nomear

e exonerar seus servidores, legisla quando elabora normas para o regimento interno e fiscaliza por meio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Similarmente, entre várias possibilidades, o Legislativo também se autoadministra, ainda que atipicamente, ao nomear seus servidores e julga, por exemplo, o processo de *impeachment*. Da mesma maneira, o Executivo acaba legislando por meio das medidas provisórias e fiscalizando por meio da Controladoria-Geral da União (CGU).

Nesse bojo, cabe dissertar sobre a composição de cada poder. O Legislativo é bicameral no âmbito federal, ou seja, é composto por duas casas no Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, tendo como componentes os deputados federais e os senadores. Em âmbito estadual, o poder é unicameral, exercido pelos deputados estaduais, e, na esfera municipal, pelos vereadores. O Executivo é exercido pelo presidente da República no âmbito federal, ao passo que, na esfera estadual, o poder cabe aos governadores, enquanto, no âmbito dos municípios, o chefe do Executivo é o prefeito. Por fim, o Judiciário brasileiro é formado por órgãos como o Supremo Tribunal Federal (STF), o Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) e Tribunais Regionais Federais (TRFs), entre outros, que são desempenhados pelos ministros, desembargadores, promotores e juízes.

Nessa perspectiva, destaca-se que os membros do Legislativo serão eleitos por meio do voto direto, secreto, universal e periódico, conforme assegurado pelo artigo 60, parágrafo 4º, inciso II da Constituição de 1988, possuindo mandato. No Executivo, os chefes também são eleitos. Em contrapartida,

entre os membros do Judiciário há diferenças, pois os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) são indicados pelo presidente e, posteriormente, aprovados ou não pelos senadores. Ademais, juízes e outros componentes desse poder serão submetidos a tal atribuição mediante aprovação e nomeação em concurso público.

Nesse sentido, a divisão de poderes nasceu da necessidade de evitar a concentração absoluta nas mãos do soberano, que era comum em um Estado absolutista na Idade Média. Assim, Montesquieu desenvolveu a separação de poderes como um mecanismo para evitar a concentração e instituir uma espécie de controle mútuo. Dessa forma, a divisão e o sistema de freios e contrapesos seriam ideais e compatíveis com o Estado Democrático de Direito, uma vez que limita o poder e garante um governo moderado, além de respeitar a segurança e a liberdade individual. Sob o mesmo ponto de vista, a Constituição normativa, por meio desse princípio, garantiu a limitação e o controle do poder. Esse sistema nada mais é do que a limitação do poder pelo poder, no qual assegura uma recíproca limitação funcional entre os poderes. Quando esses mecanismos de controle mútuo são construídos e realizados de maneira adequada e equilibrada, é favorecida a autonomia dos poderes.

Na prática, o mecanismo de freios e contrapesos é evidenciado quando o Poder Legislativo edita uma lei e, posteriormente, o Judiciário a declara inconstitucional por meio do processo de controle de constitucionalidade, função esta que lhe compete o artigo 102 (BRASIL, 1988). Igualmente, quando o Congresso Nacional aprova um projeto de lei e manda ao

Poder Executivo, que veta tal projeto, ou quando o Senado aprova a escolha do ministro do STF indicado pelo presidente. De acordo com os exemplos, nota-se a efetivação de um poder freando o outro, de modo que o contrapeso se refere ao fato de todos os poderes possuírem funções distintas, o que acarreta a harmonia e independência entre eles.

Nessa perspectiva, vale destacar que o sistema de freios e contrapesos é entendido como o complemento natural e ao mesmo tempo garantidor da separação de poderes, o qual possibilita que cada poder, dentro do seu exercício atribuído, controle o outro e seja por ele controlado, sem haver impedimento no funcionamento das funções alheias e/ou invasão na competência do outro. Assim sendo, quando esses mecanismos de controle mútuo são construídos e realizados de maneira adequada, eles são eficientes para a concretização e manutenção da democracia.

4 Interdependência e harmonia? Uma narrativa brasileira

No Brasil, a teoria da separação de poderes sofreu um abrandamento para a teoria da separação de funções. Dessa segunda teoria desdobram dois subprincípios, o da independência e da harmonia, que se relacionam, respectivamente, à autonomia de um poder em relação ao outro e ao sistema de freios e contrapesos, no qual um poder fiscaliza o outro, tendo como decorrência direta o artigo 2º da Constituição (BRASIL, 1988). Assim, esses poderes não são separados entre si, mas se inter-relacionam, principalmente com o intuito de prevenir o abuso de poder do Estado, motivo pelo qual

busca-se promover uma divisão de funções entre esses órgãos. Nessa perspectiva, este estudo analisa a separação dos poderes tal qual está vigente na Constituição de 1988, em contraste com a realidade dessa teoria diante da ordem constitucional que se efetiva no Brasil contemporâneo.

A princípio, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário deveriam dialogar e cooperar visando a uma atuação harmônica. Entretanto, na prática, não é isso que ocorre. Como resultado da teoria da separação dos poderes, emergem mecanismos que dialogam com uma narrativa brasileira que serão discorridos posteriormente de forma aprofundada, como o ativismo judicial, a teoria dos diálogos institucionais, o efeito *backlash*, o presidencialismo de coalizão e as barganhas entre os poderes.

Primeiramente, cabe analisar o ativismo judicial, que corresponde às "[...] interpretações criativas e expansivas de normas constitucionais, interferências nas escolhas políticas do Executivo e do Legislativo e preenchendo vácuos de institucionalização surgidos com a omissão e o déficit funcional desses poderes" (CAMPOS, 2012, p. 209). Portanto, refere-se a uma forma proativa de interpretação da Constituição, a qual culmina na expansão do seu sentido e alcance.

Cabe ressaltar que o intérprete (Judiciário) não pode atuar como legislador positivo (Legislativo), apenas retirar o que é incompatível com a Constituição, não podendo inovar e/ou criar uma regra nova, ou seja, a atuação não se refere à alteração de texto, só ao entendimento, mudando a interpretação.

Similarmente ao ativismo judicial, emerge, também em meio ao cenário atual, decorrente da teoria e de sua concretização, a teoria dos diálogos institucionais. Inicialmente, cabe contextualizar o panorama que ocasionou o seu surgimento. Conforme o exposto, no Brasil, a teoria da separação de poderes sofreu um abrandamento, constatando-se, também, a possibilidade da interpenetração dos poderes. Portanto, na prática evidencia-se o Poder Legislativo voltado primordialmente para a sua função secundária de fiscalização, em virtude de o Executivo criar leis por meio das Medidas Provisórias (MPs), levando o Judiciário a assumir a função de supralegislador. Logo, diante dessa evidência prática da divisão de funções, nota-se que é pouco voltada à concretização democrática da Constituição, como também enseja grandes confusões e crises institucionais (PINTO, 2016).

Além disso, resultante da independência entre os poderes, o Brasil admitiu, na sua efetivação, o sistema de freios e contrapesos. Entretanto, essa forma de controle de um poder pelo outro é mais adequada quando a teoria da separação de poderes é efetivada de forma mais estrita, de modo que cada poder exerce de maneira quase exclusiva a sua competência, sem interferir nas tarefas dos outros, constituindo, então, um mecanismo utilizado contra a interferência mútua entre os poderes e confrontos institucionais causados pelas crises políticas e sociais (GARGARELLA, 2013). Em princípio, esse modelo continha uma série de mecanismos atrativos que visavam garantir o equilíbrio, mas em virtude da instabilidade política, abuso de autoridade, dependência judicial, ausência do Legislativo, bem como alterações perante "[...] uma realidade na qual as instituições de governo passam a

adquirir funções híbridas e múltiplas como forma de responder ao aumento da complexidade do mundo social” (CLÈVE; LORENZETTO, 2015, p. 188), tornou-se ineficiente.

Ademais, o sistema de freios e contrapesos se caracterizou como um sistema não muito favorável à cooperação e diálogo entre os poderes, provando-se insatisfatório no fomento da harmonia entre eles. Assim sendo, é imperativo aprimorar e adequar o sistema de freios e contrapesos à conjuntura atual e/ou buscar outras formas a partir do novo arranjo institucional, a fim de promover uma relação que tenha como finalidade a máxima efetivação dos direitos fundamentais.

Nesse cenário, ganha destaque a teoria dos diálogos institucionais, que defende uma atuação dos poderes baseada na interlocução e no debate. Nesse sentido, “[...] a palavra ‘diálogo’ é expressiva e atrativa para a política, pois denota a ideia de igualdade, respeito e reciprocidade mútuos” (GODOY, 2015, p. 150), promovendo uma interação dialógica e cooperativa entre os poderes na interpretação e aplicação da Constituição, em vez de encarar essa atuação como uma disputa de quem tem a melhor e mais adequada interpretação constitucional. Desse modo, a ideia de diálogo consiste em abrir espaço depois da decisão judicial para respostas do Legislativo. Dessarte, conclui-se que a teoria dos diálogos institucionais pertence a um espaço de meta a ser buscada e um projeto a ser consolidado por meio de uma modificação da compreensão dos arranjos institucionais.

Analogamente, nesse rol de decorrências voltadas para a decisão judicial, outro mecanismo que surgiu foi o efeito

backlash. Em princípio, nasceu com a Constituição de 1988 a preocupação com a força normativa do Texto Fundamental, assim, é importante destacar que a interpretação constitucional, de forma ampla, não é realizada apenas pelos intérpretes autênticos, mas por todos que são regidos por ela, devendo o cidadão portar-se como receptor ativo, de forma a exercer sua cidadania de acordo com o que é garantido na participação democrática.

Assim, o efeito *backlash* apareceu como um “[...] meio para o povo comunicar suas objeções e resistir aos julgamentos judiciais” (SILVA; ASSIS, 2020, p. 267). Quando o Judiciário é chamado a apreciar questões de grande valoração social, em algumas vezes ele tende a deixar a população manifestar as convicções, seu senso de moral e deixa ser influenciado pela mobilização do povo quanto à sua convicção partidária. Desse modo, o *backlash* configura um reforço de legitimidade no constitucionalismo democrático, estando presente antes e depois das decisões judiciais. Antes, devido às valorações e interpretações constitucionais construídas pelos cidadãos anteriormente à decisão judicial (SILVA; ASSIS, 2020) e, depois, manifestando-se como reação negativa de resistência à decisão proferida.

Conclui-se, então, que o *backlash*, por ser uma reação à decisão, gera desaprovação ou descumprimento. Entretanto, essa manifestação enfatiza que os cidadãos reconhecem o papel da corte, o sinal de autoridade e que a Constituição de 1988 continua sendo objeto de disputa, o que acaba por reforçar a sua supremacia e garantir o constitucionalismo democrático.

Além disso, outro artifício decorrente da narrativa brasileira diante da implementação da teoria da separação de poderes é o presidencialismo de coalizão. Diante das funções típicas de cada um dos poderes, cabe ressaltar que o Legislativo possui como função primordial a elaboração das leis, assim sendo, seria o Executivo responsável por executá-las, mas este tem se apresentado como o principal legislador, de fato, do país, ocorrendo uma possível usurpação de funções. Entretanto, a Constituição de 1988 estabeleceu ao presidente a "[...] prerrogativa exclusiva de iniciar legislação nas principais áreas de política: tributação, orçamento e fixação dos quadros do funcionalismo" (LIMONGI, 2006, p. 27). À vista disso, é notável que o Executivo precisa de apoio para aprovar políticas, em contrapartida, é o Legislativo que detém os votos necessários para aprová-las.

Nesse sentido, o presidencialismo de coalizão é a forma de governo adotada, recorrendo à formação de coalizões partidárias para obter apoio para suas iniciativas. Ademais, "[...] o Executivo controla a agenda legislativa, logrando aprovar a maioria de suas proposições ancorado por sólido e consistente apoio partidário" (LIMONGI, 2006, p. 20).

Dessa maneira, o que o Executivo submete ao Legislativo é, em geral, aprovado, mas, quando há conflitos, o que pode significar interesses opostos, o primeiro abre espaço para as negociações e barganhas (LIMONGI, 2006, p. 34). Ademais, o Judiciário também se revela como poder de barganha, uma vez que o STF, órgão responsável pela revisão judicial, "[...] pode barganhar determinados pontos em projetos de lei, emendas constitucionais ou, ainda, na implementação de

determinadas políticas" (LUNARDI, 2019, p. 6-7). Dessa forma, as barganhas entre os poderes é algo considerado normal, contudo, na prática, o que acontece são grandes acordos, que acabam neutralizando o sistema de freios e contrapesos devido à base voltada para interesses individuais e não coletivos, esquecendo do povo e tornando-se uma consequência negativa.

Nessa perspectiva, observa-se, diante da prática do Legislativo de aceitar ganhos em benefício próprio para aprovar demandas do Executivo, a falta de compromisso com seus princípios e programas. Além disso, cabe apontar que, em algumas ocasiões, o Legislativo se abdica de deliberar sobre determinadas questões para evitar decisões impopulares e perder apoio eleitoral, transferindo essa responsabilidade ao Judiciário, às custas da sua responsabilidade política e da legitimidade democrática (LUNARDI, 2019), ocasionando a crise de representatividade diante da atuação desse poder eleito.

Analogamente às barganhas, manifestam-se também as interferências políticas que ocorrem no Poder Judiciário, como as escolhas dos ministros do STF. Nesse ínterim, "[...] diante do crescimento da judicialização da política, o governo, o parlamento e as elites políticas tentarão cada vez mais controlar as nomeações para os tribunais, bem como influenciar os juízes nomeados" (LUNARDI, 2019, p. 4), uma vez que deve-se considerar que o STF comumente deixa manifestar suas convicções e senso moral, como também "[...] é uma instituição internamente dividida, em que cada um de seus membros possui ideologias e backgrounds próprios, com ligações a diferentes atores políticos, grupos sociais

ou econômicos" (LUNARDI, 2019, p. 9), o que acaba levando à politização dos tribunais.

Assim, constata-se que o conflito entre os poderes é inerente ao arranjo institucional, entretanto, diante do presidencialismo de coalizão, há uma maior divergência entre o Executivo e o Legislativo, pois o segundo se apresenta como "[...] um obstáculo a ser transposto e que só seria possível fazê-lo recorrendo a meios e/ou condições excepcionais" (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2017, p. 80). Dessa forma, a solução encontrada é notada como um ato de "compra" do chefe do Executivo para obter a governabilidade, o que faz surgir o desvirtuamento do programa de governo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2017). Assim sendo, desencadeia resultados como a corrupção, decorrente da ação do presidente para obter apoio parlamentar dos partidos políticos, que, consequentemente, perdem as suas bases sociais diante da defesa de seus próprios interesses. Desse modo, revelam-se como causa da crise que assola o Brasil e contribuem para a perda da estabilidade democrática no país, que, por sua vez, não possui mecanismos suficientes e adequados para a resolução de conflitos institucionais.

Conclui-se que os mecanismos desenvolvidos em decorrência da efetivação e aplicabilidade da teoria da separação dos poderes no contexto atual se opõem ao diálogo e à cooperação para a atuação harmônica destes. Entretanto, cabe destacar que os resultados são inerentes às modificações e complexidades da sociedade moderna, todavia, deve haver limite na extrapolação de competência de cada um dos poderes, como também na interferência prejudicial à concretização dos direitos fundamentais. Nesse sentido,

o ativismo judicial, o presidencialismo de coalizão e as barganhas são resultados da organização e distribuição de competências entre os poderes, apresentando-se como instrumentos decorrentes do diálogo entre o Executivo, Legislativo e Judiciário. Em contrapartida, a teoria dos diálogos institucionais e o efeito *backlash* se enquadram como "remédios" institucionais desenvolvidos a fim de coibir as consequências negativas.

5 Em busca da legitimidade democrática

Em virtude do amadurecimento do Estado Democrático de Direito e da implementação e do aprimoramento da teoria da separação de poderes, explicitou-se a necessidade de mecanismos que evitassem a concentração de poderes, sendo esse um dos princípios fundamentais do constitucionalismo moderno. Além disso, no decorrer do tempo, surgiu a necessidade de manter o conjunto institucional, devido às atualizações e mudanças institucionais, que se tornaram indispensáveis para adequar as tensões entre o direito e a política.

Nesse sentido, originou-se o sistema de freios e contrapesos, com a função de assegurar a liberdade e também garantir a Constituição. Entretanto, a partir do momento em que os três poderes param de se frear e que os mecanismos se tornam insuficientes, o que ocorre é a concentração de poderes na mão de pessoas que atuam em busca do benefício próprio. Dessa maneira, recuperar a separação de poderes é essencial para a sobrevivência da democracia, sobressaindo, nesse cenário, funções essenciais à justiça, especialmente

o Ministério Público (MP), como também alternativas que fomentem a cidadania ativa como a *accountability* democrática[2] e o *compliance* eleitoral,[3] e, por fim, a busca da superação da crise de representatividade, ou seja, meios reais para garantir a legitimidade democrática no cenário atual.

Diante do exposto anteriormente, quanto à divisão dos poderes enquanto um limitador do Estado constitucional moderno, percebe-se que a ideia da tripartição se tornou insuficiente para o controle do exercício dos poderes, emergindo, assim, a necessidade de órgãos de fiscalização como fatores essenciais à democracia, por exemplo, o Ministério Público (MP), o Tribunal de Contas e a Defensoria Pública. Nessa perspectiva, "[...] o Ministério Público recebeu, na Constituição de 1988, autonomia especial que lhe permite proteger, fiscalizando o respeito à lei e à Constituição e, logo, aos direitos fundamentais" (MAGALHÃES, 2009, p. 95). Portanto, o MP é um órgão de fiscalização que não deve ficar vinculado a nenhum dos poderes para exercer de forma adequada o que lhe é estabelecido, tendo autonomia

2 A *accountability* democrática pode ser entendida como um instrumento que possibilita a punição nos casos de desvios dos procedimentos para com regras que devem ser cumpridas pelo Poder Público, assim, funciona como um meio para testar e validar a ação dos agentes públicos diante da sociedade. Possui duas dimensões fundamentais: *answerability*, que obriga a informação das decisões das figuras públicas, e *enforcement*, que permite a sanção a quem violar ou descumprir as obrigações que lhes são incumbidas, podendo, também, recompensar por uma boa gestão (SILVA; ASSSIS, 2020).

3 O *compliance* eleitoral é um instrumento essencial para a manutenção da democracia, pois permite que os partidos políticos assumam transparência e compromisso com a população, estabelecendo canais diretos de diálogo entre as ações do partido e a sociedade. Permite que os partidos políticos conheçam as normas devidas, sigam os procedimentos recomendados e ajam em conformidade com a ética e com a idoneidade, mantendo, sempre, a transparência com o povo (SILVA; ALVES; ASSIS, 2020).

funcional. Nesse contexto, apresenta-se como um poder necessário de fiscalização para enfrentar as complexidades do Estado contemporâneo.

Além de órgãos criados pelo constituinte com a finalidade de fiscalização, há outros métodos, como a *accountability* democrática, porém, são meios que surgiram tendo o cidadão como agente determinante. No cenário brasileiro atual, verifica-se a presença de políticas de austeridade, que acarretam mudanças interpretativas dos direitos fundamentais postos na Constituição, tendo uma releitura reflexiva diante de uma crise econômica. Entretanto, juntamente com argumentos econômicos, "[...] é essencial que os três poderes instituídos apresentem um feedback à sociedade no intuito de demonstrar que as decisões, de fato, são necessárias e adequadas em face do ordenamento jurídico, dos anseios da sociedade e ainda dos Direitos Humanos" (SILVA; ASSIS, 2020, p. 257-258).

Por outro lado, ao analisar os direitos garantidos aos cidadãos por parte do Estado, é necessário que haja planejamento para sua execução, não sendo suficiente apenas a sua incorporação no ordenamento. Todavia, ao observar o cenário atual, constata-se que há uma carência de planos que visem à implementação desses direitos de forma efetiva na sociedade, tendo uma absorção meramente semântica (SILVA; ASSIS, 2020). Tendo em vista a política austeritária e a deficiência da efetivação dos direitos, destaca-se a necessidade do engajamento popular e o controle e ajuste das práticas estatais diante dos poderes instituídos para tais funções. Nesse sentido, emerge o que se chama de *accountability* democrática, que requer a participação dos cidadãos, especialmente

em momentos de descrédito estatal, proporcionando meios que possibilitam o uso popular, com o intuito de verificar e validar a atuação estatal diante das reivindicações sociais. Em contrapartida, a *accountability* não requer a atuação somente dos cidadãos, mas também de comportamentos por parte do Estado (SILVA; ASSIS, 2020).

O mecanismo de *accountability* democrática não é um mero meio de fiscalização, é um diálogo que deve ocorrer entre os cidadãos e os representantes eleitos. Nessa perspectiva, a população precisa se conscientizar quanto à importância do exercício da cidadania, ou seja, a participação ativa de forma livre em todas as decisões, como também o Estado "[...] deve proporcionar informação aos cidadãos e manter a transparência e publicidade de seus atos, além de canais abertos de participação" (SILVA; ASSIS, 2020, p. 265). Nota-se que o voto é um dos meios pelo qual o cidadão tem de manifestar o descontentamento, assim como o efeito *backlash* é o mecanismo perante o Poder Judiciário, que não é eleito, levando à conclusão de que esse efeito faz parte da *accountability* em sentido amplo, pois os dois são maneiras de participação popular para o controle das atividades estatais.

Conclui-se que o baixo engajamento e o déficit de *accountability* relacionam-se intrinsecamente ao enfraquecimento dos direitos humanos, o que requer uma mudança e aperfeiçoamento da população no exercício democrático. Deve, então, haver um engajamento a fim de fiscalizar e reivindicar os processos que afetem a efetividade dos direitos.

Na Constituição de 1988, especificamente no parágrafo único do artigo 1° e, posteriormente, no artigo 14, constata-se que o sistema eleitoral se estabelece por meio da representação. A eleição é realizada por meio do sufrágio, e este, por sua vez, materializa o voto, através do qual os cidadãos interferem nas decisões do Estado ao eleger os representantes. Essa representação tem um segundo pressuposto, o mandato, instrumento que confere poderes com prazo determinado. Entretanto, a vitória eleitoral não garante a representação no Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, “[...] os partidos políticos são responsáveis pela representação na democracia, mas atualmente enfrentam uma crise de representatividade em função da desconfiança da população” (CAMPOS; ALVES; ASSIS, 2020, p. 321). Os fatores que contribuíram para desencadear a atual crise decorrem da corrupção, da heterogeneidade ideológica, do fracionamento entre os partidos, conflitos de interesse, mecanismos insuficientes para a resolução de conflitos, agravamento devido à crise econômica, entre outros (FERREIRA, 2016). Enquanto coexistir a representação e esses pretextos, haverá um vácuo representativo e desconexo entre os políticos eleitos e os cidadãos que os elegem, assim, deve ocorrer reformas políticas e sociais para haver a superação dessa crise de representatividade.

Além de reformas políticas, localiza-se, na sociedade, uma busca por “[...] meios que contribuam para um ambiente de confiança e transparência e, nesse contexto, o *compliance* vem recebendo destaque” (CAMPOS; ALVES; ASSIS, 2020, p. 321). O *compliance* eleitoral consiste em estar em conformidade,

equivale a estar no dever de cumprir e fazer cumprir regulamentos internos e externos, impostos às atividades de determinada instituição, pautando condutas individuais e coletivas. Dessa maneira, "[...] cabe ao representado a função de fiscalizar e monitorar o representante que, com o objetivo de construir maior representatividade, deve, por sua vez, comprometer-se com a ideia de integridade imposta por sua condição" (CAMPOS; ALVES; ASSIS, 2020, p. 333), como também vincula os partidos políticos, devendo "assumir uma postura de transparência e compromisso com a população, mantendo canais de diálogo aberto com esta e estabelecendo relações de confiança" (CAMPOS; ALVES; ASSIS, 2020, p. 333-334).

Diante da desconfiança da população frente ao poder público e às instituições democráticas, as decisões políticas carecem de legitimidade, uma vez que não são decisões que refletem a vontade do povo, sendo inobservável a representatividade que deveriam imprimir na sua efetivação social. Nesse sentido, a democracia se encontra em risco, e, analogamente, a conduta passiva do cidadão não é compatível com o cenário no qual está situado. O *compliance*, então, ao buscar promover uma boa governança, revela-se como importante meio de combate à corrupção, sendo essencial aos partidos políticos. Conclui-se que somente com a população se engajando e exercendo uma cidadania ativa e com a adoção do *compliance* pelos partidos políticos a fim de estabelecer um diálogo aberto com os cidadãos e se guiarem nas suas funções com posturas que passem confiança e compromisso, haverá o fortalecimento dos partidos, a representatividade de fato será reconhecida e a democracia instituída como regime político que se caracteriza pelo governo e soberania do povo.

Assim, o Estado Democrático de Direito deve ser garantido e respeitado no âmbito social, pois a partir dele é assegurada a participação popular, na tentativa de solucionar e reformular a relação dos poderes com o cidadão, como também ressaltar a importância de órgãos de fiscalização, como o Ministério Público (MP). Sintetiza-se que, ao buscar a legitimidade democrática, a interação dialógica entre as instituições e o povo terá um potencial para alcançar melhores respostas e, ao mesmo tempo, estabelecer bases que garantam a legitimidade das decisões tomadas, da mesma forma que é essencial criar mecanismos de participação direta do povo no poder do Estado. Nesse sentido, o MP, enquanto órgão fiscalizador, a *accountability* democrática, o *compliance* eleitoral e a superação da crise de representatividade têm como ferramenta fundamental o engajamento popular para fornecer os anseios de legitimidade social.

6 Conclusão

A organização do Estado baseada na separação de poderes e nos princípios da harmonia e independência deve-se à procura de alternativas à centralização decisória no âmbito estatal. Dessa forma, a divisão evita a concentração de poderes e os desdobramentos dessa narrativa brasileira voltado para os acordos antidemocráticos estabelecidos que visam ao interesse próprio e não coletivo. Assim sendo, quando ocorre a neutralização do sistema de freios e contrapesos e os desdobramentos diante das complexidades sociais, o que imprime dificuldades à dinâmica de fiscalização, cooperação e diálogo, que deveria ocorrer, a democracia e a sua legitimidade acabam em risco.

Conclui-se, portanto, que por meio da participação direta da população, a interação dialógica entre as instituições e a atuação de órgãos fiscalizadores, como o Ministério Público, haverá a promoção do diálogo e harmonia entre esses poderes, lembrando-os também da indisponibilidade do interesse coletivo em face do pessoal. Por fim, cabe ressaltar que o presente trabalho não visa esgotar a temática, uma vez que se concentra nos desafios democráticos que emergem constantemente na busca para a manutenção da democracia, atendo-se a despertar no cidadão o senso crítico diante do exercício atual da separação de poderes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 jan. 2021.

CAMPOS, Adriana; ALVES, Adamo Dias; ASSIS, Christiane Costa. Compliance eleitoral: representação, representatividade e participação política no Estado Democrático de Direito. *In*: VASCONCELOS, Antônio Gomes de; CHIMURIS, Ramiro (org.). **Direito e economia:** o direito ao desenvolvimento integral, financeirização da economia e endividamento público. Napoli: La Cittá del Sole, 2020, p. 321-336. Disponível em: https://sites.direito.ufmg.br/prunart/wp-content/uploads/2020/11/Livro-1-Direito-e-Economia.pdf#page=321. Acesso em: 25 abr. 2021.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do ativismo judicial no Supremo Tribunal Federal**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional) − Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/9555/1/Carlos%20Alexandre%20texto%20completo.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, PR, v. 2, n. 3, p. 183-206, 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rinc/a/4m6g6DbMwXn6sRM37f6vPxD/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 25 abr. 2021.

FERREIRA, Débora Costa. Como explicar a atual crise de representatividade? **Brasil, economia e governo**, São Paulo, 22 fev. 2016. Disponível em: https://www.brasil-economia-governo.com.br/?p=2726. Acesso em: 12 abr. 2023.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A separação dos poderes: a doutrina e sua concretização constitucional. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, SP, v. 40, n. 16, p. 67-81, 2015. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/40c%2006.pdf. Acesso em: 12 abr. 2023.

GARGARELLA, Roberto. El nuevo constitucionalismo dialógico, frente al sistema de los frenos y contrapesos. **Revista Argentina de Teoría Jurídica**, Buenos Aires, v. 14, n. 2, p. 1-32, 2013. Disponível em: https://repositorio.utdt.edu/bitstream/handle/20.500.13098/10615/RATJ_V14N2_Gargarella.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 20 abr. 2021.

GODOY, Miguel Gualano. **Devolver a Constituição ao povo:** crítica à supremacia judicial e diálogos interinstitucionais. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/39908. Acesso em: 12 abr. 2023.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Tomo 1. Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e Comp., 1840, p. 1-264. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/17661. Acesso em: 10 jan. 2021.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos Cebrap**, São Paulo, SP, n. 76, p. 17-41, 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/j/nec/a/BFxz33vLwN9rRnGy6HQMDbz/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 20 abr. 2021.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. A crise atual e o debate institucional. **Novos estudos Cebrap**, São Paulo, SP, v. 36, n. 3, p. 78-97, nov. 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/nec/a/KBxnHhZWWCPJ5zgJwKTTzSK/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, SP, n. 44, p. 81-106, 1998. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ln/a/7P5HPND88kMJCYSmX3hgrZr/?lang=pt. Acesso em: 25 abr. 2021.

LUNARDI, Fabrício Castagna. Judicialização da política ou "politização suprema"? O STF, o poder de barganha e o jogo político encoberto pelo constitucionalismo. **Pensar**, Fortaleza, CE, v. 24, n. 1, p. 1-12, 2019. Disponível em: https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/8652/pdf. Acesso em: 25 abr. 2021.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. A teoria da separação de poderes e a divisão das funções autônomas no Estado contemporâneo – o Tribunal de Contas como integrante de um poder autônomo de fiscalização. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, MG, v. 71, n. 2, 2009. Disponível em: https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/559.pdf. Acesso em: 27 abr. 2021.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. **O Espírito das Leis (1748)**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

PEIXINHO, Manoel Messias. O princípio da separação dos poderes, a judicialização da política e direitos fundamentais. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, ES, n. 4, p. 13-44, 2008. Disponível em: https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/3/3. Acesso em: 20 jan. 2021.

PINTO, Huggo Cavalcante. Sobre teoria da separação de poderes. **Caderno Virtual (Instituto Brasiliense de Direito Público)**, Brasília, DF, v. 1, p. 1-18, 2016. Disponível em: https://portal.idp.emnuvens.com.br/cadernovirtual/article/view/1187/708. Acesso em: 19 jan. 2021.

SILVA, Adriana Campos; ASSIS, Christiane Costa. Accountability Democrática Em Direitos Humanos. **Prima@Facie**, João Pessoa, PB, v.19, n. 41, p. 256-277, 2020. Disponível em: https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/47739. Acesso em: 20 abr. 2021.

Capítulo 8

Direitos sociais e o impacto pandêmico: mito ou realidade

Ana Cláudia Sousa Jácome

1 Introdução

Os direitos sociais estão inseridos na segunda dimensão dos direitos fundamentais e caracterizam-se por demandar do Estado prestações, ou seja, a condução de políticas públicas para as pessoas. Dessa forma, esses direitos têm como objetivo promover a justiça social e garantir a igualdade material. Em contrapartida, devido aos altos custos gerados pelas prestações, o Estado utiliza a cláusula de reserva do possível como matéria de defesa para deslegitimar o cumprimento desses direitos.

Este capítulo tem como objetivo analisar a argumentação governamental após o impacto da chegada da covid-19 no Brasil. Nesse sentido, argumentos orçamentários traçaram as justificativas estatais, visto que, apesar da alta necessidade no investimento nos direitos sociais, observa-se que eles ainda sofreram restrições. O trabalho adota como problema de pesquisa o seguinte questionamento: o impacto pandêmico enfrentado foi o real motivo para a redução dos direitos sociais em prol da preservação da economia? O tema merece ser objeto de estudo devido aos impactos que a população brasileira sofre em face da emergência sanitária e perante a constatação de que o Estado desorganizado se utiliza de justificativas banais para legitimar o não cumprimento dos direitos fundamentais sociais.

O trabalho adota o método dedutivo, partindo de premissas gerais sobre os direitos fundamentais sociais e a sua aplicação no Brasil para a questão particular da análise do impacto pandêmico sobre esses direitos que já não estavam sendo

garantidos. Como metodologia, adotou-se a pesquisa bibliográfica, realizada a partir de fontes secundárias selecionadas e referenciadas no trabalho.

2 Direitos sociais: história e atualidade

Os direitos fundamentais surgiram em consequência da constitucionalização e contribuem, dessa forma, para o processo moral da humanidade (SARLET, 2002). Inseridos no bojo dos direitos fundamentais, existem os direitos fundamentais sociais, conceituados como base para a consolidação de um Estado Social e Democrático de Direito (SARLET, 2003). Esses são direitos de segunda dimensão, que buscam igualdade material, como os direitos humanos, possuindo características semelhantes, uma vez que ambos reconhecem e protegem os valores, bens jurídicos e reivindicações essenciais dos seres humanos (SARLET, 2002). A Constituição Federal de 1988 é referência na adesão a algumas concepções de justiça, excepcionalmente da noção de justiça social, em que, de forma determinada, a ordem de seus valores é integrada nos princípios dos direitos fundamentais (SARLET, 1988).

Diante disso, ressalta-se que, segundo o artigo 6º da Constituição Federal de 1988, "[...] são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição" (BRASIL, 1988). Observa-se que, ao definir os direitos sociais, ressalta-se a ação positiva do Estado na proteção da população e na promoção da segurança social, extinguindo-se as desigualdades existentes e

assegurando o mínimo de condições para que as pessoas vivam uma vida digna (SARLET, 1988). A Carta Magna busca, também, garantir aos indivíduos direitos fundamentais em condições de igualdade, para que os sujeitos obtenham seus direitos efetivados por meio de proteção e garantias proporcionadas pelo Estado.

As cláusulas pétreas são dispositivos constitucionais que não podem ser alterados nem mesmo por Proposta de Emenda à Constituição (PEC). Segundo o artigo 60, parágrafo 4º, são essas "[...] a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais" (BRASIL, 1988). Desse modo, esses direitos estão blindados contra tentativas de enfraquecimento dos órgãos estatais, tendo sua normatividade plenamente garantida (SARLET, 1988).

Os direitos sociais se destacam entre os temas que acabam refletindo nas esferas jurisprudencial, legislativa e administrativa. Devido a isso, existem questionamentos sobre a constitucionalização, que remetem aos problemas encontrados na eficácia dos direitos fundamentais, ainda que eles sejam autênticos, e, por sua vez, na sua efetividade, notadamente no que diz respeito aos padrões vigentes de bem-estar social e econômicos (SARLET, 1988). Nota-se que, quando não há efetivo cumprimento desses direitos, contribui-se para o processo de exclusão da cidadania, aumento da opressão social, desemprego e redução dos direitos prestacionais: saúde, educação, previdência e assistência social (SARLET, 2002).

Os direitos de segunda dimensão possuem caráter prestacional. Logo, correspondem à evolução do Estado de Direito para o Estado Democrático e Social de Direito. Os direitos às prestações encontraram receptividade, especialmente, no capítulo de direitos sociais. Em decorrência de serem direitos de defesa, estão relacionados às tarefas do Estado como Estado Social, o qual tem por finalidade zelar por uma distribuição justa de bens existentes (SARLET, 2002). Isto é, o caráter de prestações dos direitos sociais é considerado fator de implementação de justiça social, ou seja, é capaz de aprimorar a capacidade do Estado de assegurar políticas públicas a quem precisa e, por consequência, melhorar a qualidade de vida da população.

Nessa perspectiva, para que a função administrativa do Estado e do administrador público seja plenamente exercita, necessita-se de verba para o cumprimento das garantias legais, uma vez que esses entes gozam de autonomia como gestores. Logo, se não há recursos para atender a tais demandas, o governo é obrigado a escolher as prioritárias (AZEVEDO; ALMEIDA; PORTES, 2013). Além disso, constata-se que as demandas desses direitos (saúde, educação, moradia) geram mais gastos do que o governo arrecada. Assim, pode-se observar, infelizmente, o mau funcionamento da aplicabilidade imediata garantida pela Constituição em face aos direitos e garantias fundamentais. Porém, existem mecanismos para equilibrar essas contas e legitimar a funcionalidade dessa distribuição de políticas públicas às pessoas que necessitam (SARLET, 2002).

Em suma, a garantia desses direitos oferece a igualdade e justiça social, que são objetivos da Constituição. Verifica-se, dessa forma, a ideia de que o Brasil constitui um Estado Democrático e Social de Direito, precisamente, o que justifica a intensa vinculação dos direitos fundamentais sociais com a concepção do Estado (SARLET, 1988). Assim, em consequência da falta de recursos necessários para cumprir essa função, surgiu a chamada cláusula de reserva do possível, usada como matéria de defesa do Estado, sobretudo na tutela dos direitos sociais. Todavia, os déficits financeiros e administrativos sempre estão presentes nas administrações públicas brasileiras (AZEVEDO; ALMEIDA; PORTES, 2013). Observa-se que:

> É justamente pelo fato de que os direitos sociais prestacionais têm por objeto prestações do Estado (ao menos, em regra) diretamente vinculadas à criação, destinação, distribuição e redistribuição de serviços e bens materiais que se aponta, com propriedade, para sua dimensão economicamente relevante. [...]. Esta característica dos direitos sociais a prestações assume especial relevância no âmbito de sua eficácia e efetivação, significando que a efetiva realização das prestações reclamadas não é possível sem que se despenda algum recurso, dependendo, em última análise, da conjuntura econômica (SARLET, 2002, p. 52).

Nesse sentido, a limitação de recursos que não atendem às prestações necessárias por não possuírem verba suficiente é conhecida como limitação fática. Todavia, existe a reserva de modo jurídico, que ocorre quando há verba, mas a sua disposição constitucional depende do poder. A reserva do possível, por sua vez, ocorre em virtude desse conflito entre a garantia dos direitos sociais e a insuficiência de dinheiro.

Logo, existe um embate entre a possibilidade de dispor de determinado direito e o poder jurídico dessa disposição por parte dos destinatários da norma (SARLET, 2002). Entretanto, o objetivo imposto é extinguir problemas como a desorganização administrativa, utilizando a limitação fática orçamentária como mecanismo para uma melhor gestão (AZEVEDO; ALMEIDA; PORTES, 2013).

Além disso, mesmo que o Brasil seja uma democracia, esse regime político não deixa de configurar um exercício de poder, encontrando-se fragilizadas as tentativas de abuso, bem como o risco das práticas de injustiça. Portanto, são direitos de defesa que possuem o objetivo de limitar o poder do Estado, assegurando a proteção do indivíduo contra interferências indevidas ou abusos de poder (SARLET, 2002). Pode-se afirmar, assim, que os direitos fundamentais são um meio de defesa da população contra o poder público, obrigando-o a respeitar a dignidade da pessoa humana.

É inegável a relevância econômica dos direitos prestacionais. Assim, é condicionado pelo legislador o papel de realocar a arrecadação do Estado devido, principalmente ao pagamento de tarifas públicas que visam à aplicabilidade desses recursos (SARLET; FIGUEIREDO, 2007). Desse modo, para que ocorra uma administração pública funcional e para que os direitos sociais sejam concretizados, a organização é imprescindível, buscando a estabilidade. Os direitos fundamentais geram gastos, e a forma que o Estado tem para angariar recursos é a captação da receita através da tributação. Entretanto, mesmo que esses recursos existam, a falta de um planejamento adequado fica impossibilitada a execução do orçamento de

modo eficaz (AZEVEDO; ALMEIDA; PORTES, 2013). A reserva do possível abrange, além da ausência de recursos orçamentários capazes de cumprir com êxito as prestações garantidas constitucionalmente, a organização orçamentária. Em virtude disso, a efetividade dos direitos sociais às prestações materiais é responsabilidade dessa alocação de verba do Estado (SARLET; FIGUEIREDO, 2007).

No Estado de Direito, foi fundada uma estrutura consistente de arrecadação de tributos, na qual os próprios indivíduos participam das atividades do Estado. Dessa maneira, cabe ao presidente da República gerar segurança jurídica no âmbito da gestão das finanças públicas, como o orçamento e o direcionamento da tributação recolhida. Ademais, os sistemas constitucionais, tributários e orçamentários estão integrados, pois são meios que auxiliam na efetivação dos direitos sociais (AZEVEDO; ALMEIDA; PORTES, 2013). Assim, quando os direitos prestacionais são passíveis de exigência, ocorre a alocação de recursos escassos por envolverem custos (SARMENTO, 2016). O impacto da reserva do possível pode ser minimizado, mediante o controle e organização das decisões políticas, devido à viabilização do controle social sobre a aplicação desses recursos, envolvendo escolhas estratégicas sobre o que é prioritário para a população (SARLET; FIGUEIREDO, 2007). A instituição de uma reserva do possível a fim de melhorar a questão econômica é feita de uma maneira ineficaz, exemplo disso são os cortes de gastos em áreas como a saúde, que afetam diretamente os direitos sociais e a garantia do mínimo existencial.

Em detrimento da participação social na capacidade contributiva, a exigibilidade das prestações deve ser assegurada, preservando o mínimo vital e afirmando a segurança jurídica, mesmo que esteja garantida constitucionalmente. É imperativo preservar as condições mínimas de vida digna dos cidadãos, de maneira justa (AZEVEDO; ALMEIDA; PORTES, 2013). O Estado cobra os tributos, logo, é dever do cidadão pagá-los, porém, também é direito do cidadão receber o mínimo existencial para uma vida digna.

O conteúdo do mínimo existencial é o conjunto de garantias para o aumento da qualidade de vida, o qual o Estado deve positivamente assegurar mediante as prestações de natureza material (SARLET, 2013). Nota-se que não são definidas as prestações que devem ser garantidas pelo estado, apenas é estabelecido um padrão. Cabe ao legislador utilizar da liberdade concedida constitucionalmente para auxiliar nas prestações de serviços públicos, tributação e regulação de atividades econômicas, oferecendo igualdade material. Logo, agregam-se prestações adicionais ao elenco dos direitos sociais, como o acesso à água e à energia elétrica (SARMENTO, 2016).

Em síntese, a definição dos direitos sociais está constitucionalmente relacionada à atuação positiva do Estado na proteção da segurança social como mecanismo de compensação das desigualdades e garantia de um padrão de mínimas condições para uma vida digna. Além da sobrevivência física e da pobreza, uma vida indigna é uma vida sem alternativas, que não corresponde às exigências da dignidade humana (SARLET; FIGUEIREDO, 2007). No Brasil, não houve uma previsão literal do mínimo existencial na Constituição Federal de 1988,

apenas para os direitos sociais de forma específica, todavia, esse direito considerado núcleo existencial independe de caráter constitucional para ser reconhecido como cláusula pétrea (SARLET, 2013).

O mínimo existencial não é garantido às parcelas expressivas da população brasileira, que fica desamparada. Nesse sentido, é importante ressaltar que o mínimo existencial é uma consequência do reconhecimento de direitos subjetivos que englobam a garantia dos mínimos vitais de garantir uma vida digna com segurança social. Considerando a escassez econômica, sem os recursos materiais para que isso ocorra a própria dignidade da pessoa humana fica sacrificada (SARLET, 2013). Nesse viés, precisa-se da reserva do possível para controlar a alocação da verba, pois a primeira auxilia o Estado ao proibi-lo de negar prestações relacionadas às necessidades básicas da população (SARMENTO, 2016).

A reserva do possível é o meio utilizado pelo governo para organizar a hierarquia das prioridades de locação de verba, se for definida de maneira organizada, não se torna oponente ao mínimo existencial (SARMENTO, 2016). Logo, a utilização exacerbada da cláusula da reserva do possível prejudica a eficácia das prestações fornecidas pelo Estado. Desse modo, a utilização frequente desse meio, no Brasil, é prejudicial à gestão dos administradores, que empregam dessa argumentação para se esquivar das responsabilidades. Diante disso, promove-se o enfraquecimento de políticas públicas em termos prestacionais, causando o retrocesso social (AZEVEDO; ALMEIDA; PORTES, 2013).

Os direitos sociais são carentes de auxílio material por parte do Estado para manutenção da condição de existência da dignidade da pessoa humana. Outrossim, o cidadão brasileiro precisa levar uma vida digna que corresponda, caso necessário, às prestações. Existe uma convergência entre todos adquirirem essas garantias e o Estado ceder essa arguição não apenas ao âmbito econômico, mas também pelas expectativas e necessidades momentâneas. Por fim, esse argumento proferido pela cláusula de reserva do possível, diante da situação de crise pandêmica em decorrência da covid-19, seria justificado, por exemplo, se o Estado sempre assegurasse os direitos sociais de forma eficaz e trabalhasse de forma impecável nesse contexto, o que não ocorre.

3 Austeridade, emergência sanitária e oportunismo

As crises econômicas facilitam a relativização de direitos fundamentais em países com alto índice de criminalidade, como o Brasil, uma vez que ocasionam rearranjos interpretativos da Constituição e amplificam o discurso de redução de gastos com vistas à estabilidade econômica, rebaixando os gastos estatais e as garantias sociais. Além disso, o controle governamental do capital financeiro faz com que o Estado dite o tom das crises e construa um modelo de organização, resultando em comodismo cívico e facilitando aos estados a cobertura dos seus déficits financeiros, o que, por sua vez, acarreta a corrupção (SAMPAIO, 2020). Tal situação leva à expropriação do poder constituinte pelo poder do mercado, em que os aumentos das taxas ampliam a desigualdade entre

os estados e geram assimetria externa e interna. Além disso, o governo se acomoda e torna-se soberano e autoritário.

A política austeritária se caracteriza por decisões que afetam os direitos sociais, visto que aumentam a carga tributária, ou pela inserção de medidas que limitam a oferta dos benefícios, bens e serviços públicos em virtude dos cortes de despesas ou reformas estruturais. A austeridade tem algumas semelhanças com o neoliberalismo e assume um sentido daquele considerado justo. Ela é utilizada, ainda, pelos neoliberais, com o objetivo de defender os empresários, não os consumidores. Nesse sentido, essa política não afeta diretamente os mais ricos, mas os cidadãos mais vulneráveis, que dependem do serviço público, fato que aumenta a injustiça social (SANTOS; VIEIRA, 2018).

Os gastos com os direitos sociais devem ser vistos como investimentos para alcançar uma sociedade mais justa. Eles geram uma compensação do sistema tributário, a qual reflete no aumento da qualidade de vida dos mais pobres em virtude do investimento em direitos sociais. Nesse sentido, as crises econômicas estão diretamente ligadas ao surgimento de diversos problemas sociais. Enfim, essas consequências são agravadas em decorrência da implementação das medidas de austeridade fiscal, as quais potencializam os efeitos negativos das crises (SANTOS; VIEIRA, 2018).

Analisa-se como funciona a aplicação da política austeritária com o controle financeiro, a partir dos cortes de gastos no Brasil. Com base na execução do orçamento federal do ano de 2019, pode ser observado que o investimento em juros

e amortizações da dívida pública foi de 38,27% (valor equivalente a 1,038 trilhão de reais). Assim, o investimento nas garantias de direitos fundamentais sociais, em comparação à dívida pública, foi inferior. A saúde, por exemplo, recebeu apenas 4,21% dessa verba. A previdência social recebeu 25,25%, a assistência social, 3,42%, o trabalho, 2,67%, a educação, 2,48%, a segurança pública, 0,33%, o transporte, 0,32%, desporto e lazer receberam 0,01%. Entre eles, a habitação sequer atingiu percentual passível de medição (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, 2020).

Ressalta-se que ocorreu um surto de pneumonia viral no dia 31 de dezembro de 2019 em Wuhan, na China, e, após a realização de testes, descobriu-se o SARS-CoV-2, RNA vírus infeccioso relacionado a síndromes gripais, capaz de gerar problemas respiratórios graves. O referido vírus de RNA, causador da covid-19, é propenso a amplas mutações genéticas, propagando-se com facilidade (LANA et al., 2020). Em decorrência do surgimento desse vírus, que poucos tinham conhecimento científico sobre, houve a proliferação célere, com uma porcentagem alta de casos graves, levando a óbito muitas pessoas. Dessa forma, diversas incertezas sobre quais seriam as melhores estratégias de enfrentamento da pandemia em diferentes países foram surgindo. No Brasil, mesmo com o mínimo conhecimento e um contexto de desigualdade social eminente, os desafios tornam-se maiores. Caracteriza-se a pandemia da covid-19 como um dos maiores desafios sanitários do século, uma vez que poucos meses depois do início da epidemia na China ocorreram dois milhões de casos por covid-19 no mundo (WERNECK; CARVALHO, 2020).

Apenas no Brasil, no período de 29/02/2020 a 30/03/2020, ocorreram 317.646 óbitos, de um total de 12.658.109 pessoas infectadas (BRASIL, 2021). Portanto, cada decisão referente ao controle da pandemia deve ser tomada para poupar vidas, obter uma assistência eficaz e minimizar os danos econômicos e sociais às populações inseridas em um meio propício à vulnerabilidade. Deve-se também estabilizar o Sistema Único de Saúde (SUS), que ainda sofre com um déficit orçamentário em prol da falta de recursos e da alta demanda (WERNECK; CARVALHO, 2020).

Em contrapartida, perante a crise sanitária, a expectativa era que aumentassem consideravelmente os investimentos nos direitos sociais, devido ao aumento da demanda de pessoas em estado de vulnerabilidade. Logo, observa-se que, em virtude da base da execução do orçamento federal no ano de 2020, a amortização da dívida pública cresceu 33% em relação a 2019. Nesse sentido, incluindo um novo orçamento considerado "orçamento de guerra", autorizado pela Emenda Constitucional nº 106/2020, os juros e amortizações da dívida receberam 38,08%, que equivale a 1,381 trilhão de reais. Por outro lado, a saúde recebeu 4,26%, a previdência social, 20,34%, a assistência social, 3,31%, o trabalho, 2,15%, transporte, 0,22%, desporto e lazer, 0,0028% e habitação, 0,0001%. Além disso, surgiu um novo tópico mediante a crise, o auxílio emergencial, que envolve 8,29% da verba (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, 2021). Por fim, somando-se os direitos sociais, o investimento foi 38,57% menor do que o do ano anterior, mesmo com maior verba disponível para crise em decorrência das consequências das políticas austeritárias

aplicadas. Dessa forma, prova-se que antes da crise sanitária essas medidas já vinham sendo aplicadas no Brasil.

Os gastos apresentados com a dívida pública simbolizam o maior gasto do orçamento federal. É importante ressaltar que os gastos com direitos sociais, por exemplo, receberam investimentos muito menores do que deveriam em virtude da situação de calamidade pública. Nesse viés, esses dados descaracterizam justificativas políticas em detrimento dos cortes nos direitos sociais, feitos para beneficiar o crescimento econômico. Essas argumentativas colocam a emergência sanitária da covid-19 como evidência para os cortes de gastos e preservação da economia nacional. Em contrapartida, antes que esse vírus circulasse na sociedade contemporânea, outras medidas austeritárias já tinham sido tomadas, como a Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

A Emenda Constitucional nº 95 congelou os investimentos sociais por 20 anos, deixando livres, fora do teto e sem limite algum, os gastos com a dívida (BRASIL, 2016). Com a aprovação dessa Emenda Constitucional e com o estabelecimento do teto de gastos para as despesas primárias da União, estimava-se que as perdas acumuladas do SUS alcançariam R$ 738 bilhões entre 2017 e 2036. Na prática aplicada, esse ajuste fiscal forçou o decaimento da participação do Estado na garantia dos direitos sociais, por meio da redução de verba direcionada às políticas públicas (SANTOS; VIEIRA, 2018). Entretanto, a lógica social de mercado interpreta as normas constitucionais que protegem os direitos fundamentais sociais com relação ao custo-benefício, uma vez que a teoria neoliberal estabelece que os direitos sempre impliquem

custos exacerbados. Portanto, reduz-se o direito a um custo para a economia (STAFFEN, 2020). No Brasil, essas medidas não compreendem uma austeridade universal, igualitária, que alcance toda a população, e não há uma austeridade momentânea, com o objetivo de reduzir o desequilíbrio pontual nas contas públicas. Logo, compreende em uma austeridade seletiva, a qual amplia os ganhos dos mais ricos às custas de garantias sociais precárias, promovendo a desaceleração da economia e o aumento da desigualdade (SANTOS; VIEIRA, 2018).

A Constituição determina um percentual mínimo de aplicação de recursos com ações e serviços públicos de saúde, que corresponde a 15% da receita corrente líquida, no caso da União. No caso dos estados e municípios, o percentual é de 12% e 15% do produto da arrecadação dos impostos, respectivamente. Para educação, os gastos mínimos com a manutenção e desenvolvimento do ensino devem ser de 18% da receita de impostos, no caso da União, e de 25% da receita de impostos e transferências para estados e municípios (REINHOLZ, 2018).

Em decorrência das consequências da Emenda Constitucional nº 95 e do surgimento da pandemia, o governo almejou um crescimento das famílias no financiamento de saúde no país, uma vez que a aplicação está congelada e a demanda por serviços de saúde aumentou. A mesma política neoliberal que reduz os gastos com os direitos sociais impulsiona o crescimento de setores privados (SANTOS; VIEIRA, 2018). Antes da pandemia da covid-19, a crise econômica já afetava diretamente a dignidade da pessoa humana. A saúde da população já era diretamente afetada em termos de doenças mentais

(a exemplo de depressão e ansiedade), de doenças crônicas e transmissíveis e de algumas doenças infectocontagiosas devido à dificuldade de acesso aos serviços de saúde eficazes. Isso pode ser justificado visto que, no caso do Brasil, os efeitos da austeridade fiscal podem ser mais prejudiciais, uma vez que os indicadores sociais refletem a grande desigualdade social existente (SANTOS; VIEIRA, 2018).

Em suma, as medidas de austeridade fiscal geram impactos em torno da saúde e sistemas de proteção social. Logo, a discussão entre a efetividade de tal política e o crescimento econômico envolve evidências de que crises podem exacerbar desigualdades sociais pelo aumento das pessoas em estado de vulnerabilidade. Estas se tornam reféns de grupos de alto risco para transmissão de doenças (VIEIRA, 2016). Portanto, em meio à proliferação da covid-19, pode-se afirmar que as pessoas menos favorecidas pelas garantias sociais estão suscetíveis a sofrerem mais danos, pois a exposição do vírus torna-se inevitável.

A austeridade, disfarçada de virtude ao propagar um arrocho necessário por seus defensores, força a redução do tamanho do Estado e desmancha a solidariedade como possibilidade de base e elo para as políticas sociais, sem que esse debate seja colocado de forma transparente para a sociedade (SANTOS; VIEIRA, 2018).

Após o primeiro caso de covid-19 no Brasil, implementou-se, entre outras medidas, o isolamento social, a fim de preservar a saúde da população, o que acarretou consequências no cotidiano da população brasileira. Nesse sentido, salienta-se

o afastamento dos indivíduos de suas atividades econômicas. Entretanto, medidas que geram políticas públicas necessitam de efetivação para garantir o sustento dos cidadãos durante o período de distanciamento social (GOÑI, 2020). Essa necessidade não condiz com a aplicação ineficaz da cláusula de reserva do possível e ineficiência de garantia do mínimo existencial, o qual está sendo devastado pela pandemia da covid-19. Essa crise impôs amplas restrições econômicas de distanciamento social para frear a proliferação do vírus e permitir que os sistemas de saúde, ainda que sobrecarregados, tivessem a capacidade de atender os pacientes necessitados e preservar vidas humanas (GOÑI, 2020).

Em prol dessa exposição às doenças, destaca-se que ocorre a diminuição da imunidade dos indivíduos, o que aumenta a incidência de doenças. Além disso, em períodos de crise, os gestores administrativos tendem a cortar os gastos públicos para estabelecer um ambiente fiscal mais restrito e facilitar a concessão de empréstimos das instituições internacionais. Isso está em evidência pelo fato de afetar diretamente a saúde, direito essencial em termos de crise sanitária. Como resultado, tem-se um menor número de profissionais ou o fechamento de unidades de atendimentos e diminui-se a qualidade dos programas sociais, aumentando a taxa de mortalidade, incidência e prevalência de várias doenças, que provocam, consequentemente, efeitos negativos para a economia e retardam a recuperação (VIEIRA, 2016).

A pandemia da covid-19 deixou a população brasileira vulnerável, em consequência, além da susceptibilidade à doença, do desemprego e dos cortes nas políticas sociais. Ainda, a

Emenda Constitucional nº 95 impôs um exacerbado teto de gastos públicos, e proporcionou um intenso decaimento nos investimentos em saúde e pesquisa no Brasil (WERNECK; CARVALHO, 2020). Portanto, demonstra-se uma sociedade que já havia sofrido cortes no orçamento dos direitos sociais antes da chegada da pandemia, o que agravou a tragédia sanitária.

Decerto, para contribuir para a melhoria da economia, deve-se investir em recursos humanos, tecnologia e infraestrutura. Nesse sentido, o governo deveria gastar mais ao investir, o que resultaria na criação de empregos e no fortalecimento das finanças públicas. Em contrapartida, a austeridade constitui um empecilho para esse crescimento, posto que a redução nos investimentos diminui o potencial de aumento do capital humano (SANTOS; VIEIRA, 2018). Além disso, os discursos governamentais de reformas contribuem para a redução de gastos públicos para reestabilizar a supremacia constitucional, e a cláusula de reserva do possível e a austeridade fazem com que o Estado se torne incapaz de atrair investimentos com a consequente deflagração de nova crise. Assim, a política da austeridade, construída para ser utilizada em estados de exceção, torna-se permanente no Brasil. Logo, reduz a garantia do bem-estar social da população por falta de circulação de dinheiro que os investimentos produzem (SAMPAIO, 2020).

Portanto, não há uma organização governamental eficiente nas políticas de organização orçamentária, como a política austeritária e a aplicabilidade da cláusula da reserva do possível, quando é necessário remanejar uma verba insuficiente para suprir toda a demanda brasileira. Para que a cláusula

da reserva do possível seja viabilizada, ela não pode ser encarada como um pretexto do Poder Executivo para não realizar suas prestações públicas, uma vez que deve respeitar os direitos fundamentais. Necessita-se de cuidado nas justificativas da reserva do possível, dado que o Estado não deve destituir-se da classe de sujeito passivo desses direitos (AZEVEDO; ALMEIDA; PORTES, 2013).

Para obter um plano de ação efetivo contra a covid-19 não é apropriado adotar o mesmo procedimento em todos os Estados e municípios, devido à dimensão continental do país e à diversidade dos locais. Faz-se necessário, então, viabilizar as atividades consideradas essenciais e adequadas às realidades locais para decidir como dispor da verba, auxiliando no combate à proliferação da doença. A covid-19 expõe fraquezas estruturais dos governos na administração do Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo, a distribuição desigual de unidades no território, problemas na infraestrutura em casos de alta complexidade e capacidade limitada de realizar testes diagnósticos. Existe o mau direcionamento de verba e a má administração, tornando-o um sistema que não atende às altas demandas da população devido aos seus problemas estruturais (OLIVEIRA; DUARTE; FRANÇA; GARCIA, 2020).

Contudo, o SUS fornece abertura para o Estado não realizar os fins garantidos constitucionalmente e hierarquizar os fins econômicos como mais importantes que os sociais, contribuindo para que haja o retrocesso social (AZEVEDO; ALMEIDA; PORTES, 2013). O empecilho para a efetivação dos direitos sociais se deve à necessidade de recursos orçamentários, que não são existentes, para garantir a aplicabilidade das

prestações. Estas direcionam os recursos econômicos para efetivar os direitos com os recursos disponíveis na medida do possível. Logo, o Estado utiliza essa abertura de remanejamento dos recursos como justificativa no descumprimento dos direitos fundamentais (AZEVEDO; ALMEIDA; PORTES, 2013).

Portanto, o cenário da pandemia da covid-19 é uma justificativa para realizar cortes que afetam diretamente a população, pois o oportunismo encontrou espaço e os direitos sociais foram enfraquecidos. Em consequência disso, deve-se afirmar que diminuir os direitos da população em um momento de emergência sanitária pode, indubitavelmente, significar ainda mais mortes. Isso porque o SUS fora comprometido e sofre com a falta dos recursos necessários para garantir uma vida digna à população, dinâmica que deve ser exemplificada com o constante aumento da dívida pública. Esta pode ser proveniente da corrupção e da administração ineficaz de recursos públicos e influi diretamente a vida da população, principalmente em tempos de instabilidade. A política austeritária deveria ser aplicada de forma devida, mas isso não ocorre pela má infraestrutura oferecida, antes mesmo da eclosão das crises.

4 Conclusão

A justiça social é uma visão utópica se comparada à realidade que os brasileiros vivem, em decorrência da quantidade de gastos necessários para garantir essa igualdade. Em virtude disso, surgem severas crises, uma vez que os gastos com os serviços fundamentais são maiores que a verba adquirida pelo governo. Logo, a política austeritária surge para

os Estados que precisam dessa medida interventiva apenas em tempos de crise. Referida política funciona de modo que os cortes de gastos com direitos fundamentais impulsionem o crescimento econômico.

Entretanto, o empecilho do funcionamento eficaz dessa forma política de organização financeira é a utilização equivocada por parte de alguns governos, como pode ser exemplificado no Brasil. A política de austeridade, que deveria significar um sacrifício temporário de garantias sociais para restabelecer a economia, transforma-se em uma permanente cláusula da reserva do possível no país, utilizada como persistente negligência dos direitos fundamentais baseados em argumentos de crises.

REFERÊNCIAS

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Gastos com a dívida pública cresceram 33% em 2020**. Brasília, 29 jan. 2021. Disponível em: https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gastos-com-a-divida-publica-cresceram-33-em-2020/. Acesso em: 25 mar. 2021.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Gráfico do Orçamento Federal – 2019**. Brasília, 29 maio 2020. Disponível em: https://auditoriacidada.org.br/conteudo/grafico-do-orcamento-federal-2019-2/. Acesso em: 11 dez. 2020.

AZEVEDO, Eder Marques de; ALMEIDA, Gustavo Barçante de; PORTES, Paola Alvarenga. O Mito da Teoria da Reserva do Possível: os impasses do orçamento público para o desenvolvimento dos direitos sociais. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, PB, v. 4, n. 8, p. 33-59, 2013. Disponível em: https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/233. Acesso em: 27 mar. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 24 mar. 2021.

BRASIL. **Estatísticas do governo brasileiro**. Brasília, 31 mar. 2021. Disponível em: https://covid.saude.gov.br/. Acesso em: 31 mar. 2021.

BRASIL. Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em**:** http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 29 jan. 2021.

GOÑI, Álvaro Russomano. O Princípio Constitucional da Solidariedade como Fundamento do Direito Social, à Resistencia Social, da Doutrina, da *Daseinsvorsoge* e do Mínimo Existencial. Possibilidades e Limites em Época de Pandemia Sanitária. **Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social**, [*s.l.*], v. 6, n. 2, 2020, p. 1-20. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/revistadssps/article/view/6938/pdf. Acesso em: 29 mar. 2021.

LANA, Raquel Martins *et al.* Emergência do novo coronavírus (SARS-CoV-2) e o papel de uma vigilância nacional em saúde oportuna e efetiva. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 36, n. 3, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0102-311x00019620. Acesso em: 29 mar. 2021.

OLIVEIRA, Wanderson Kleber de; DUARTE, Elisete; FRANÇA, Vinícius Araújo de. Como o Brasil pode deter a COVID-19. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, DF, v. 29, n. 2, 2020. p. 1-8. Disponível em: https://doi.org/10.5123/S1679-49742020000200023. Acesso em: 29 mar. 2021.

REINHOLZ, Fabiana. Emenda 95, o enfraquecimento do pacto social: por trás da aprovação da lei de teto dos gastos, um programa de privatização, concentração de renda e exclusão social. **Revista Brasil de Fato**. Porto Alegre, RS, v. 3, 2018. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2018/10/03/emenda-95-o-enfraquecimento-do-pacto-social. Acesso em: 28 jan. 2021.

SAMPAIO, José Adércio Leite. A Constituição Austeritária. **Espaço Jurídico**, Chapecó, SC, v. 21, n. 1, 2020, p. 39-58. Disponível em: https://doi.org/10.18593/ejjl.20702. Acesso em: 28 mar. 2021.

SANTOS, Isabela Soares; VIEIRA, Fabiola Sulpino. Direito à saúde e austeridade fiscal: o caso brasileiro em perspectiva internacional. **Ciência & Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, RJ, v. 23, n. 7, 2018, p. 2303-2314. Disponível em: https://www.scielosp.org/article/csc/2018.v23n7/2303-2314/. Acesso em: 21 mar. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Marina Filchtiner. Reserva do Possível, Mínimo Existencial e Direito à Saúde: Algumas Aproximações. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, Porto Alegre, RS, v. 1, n. 1, p. 171-213, 2007. Disponível em: https://doi.org/10.30899/dfj.v1i1.590. Acesso em: 21 mar. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade (da pessoa) Humana, Mínimo Existencial e Justiça Constitucional: Algumas Aproximações e Alguns Desafios. **Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional**, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 29-44, dez., 2013. Disponível em: https://revistadocejur.tjsc.jus.br/cejur/article/view/24. Acesso em: 13 abr. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais como Cláusulas Pétreas. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, SP, v. 3, n. 5. p. 78-97, jul./dez., 2003. Disponível em: https://www.academia.edu/4876130/Os_Direitos_Sociais_como_Direitos_Fundamentais. Acesso em: 24 mar. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais na Ordem Constitucional Brasileira. **Revista online de Política e Gestão Educacional (RPGE)**, Porto Alegre, RS, v. 25, n. 55, p. 29-74, 2002. Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/211936843.pdf. Acesso em: 23 mar. 2021

SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, Belo Horizonte, v. 20, p. 163-206, 1988.

SARMENTO, Daniel. O Mínimo Existencial. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 1644-1689, out. 2016. Disponível em: https://doi.org/10.12957/rdc.2016.26034. Acesso em: 22 mar. 2021.

STAFFEN, Márcio Ricardo. A Análise Econômica do Direito em sua Perspectiva Transnacional como Meio de Fomento das Políticas de Austeridade. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, PR, v. 25, n. 1, p. 222-237, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v25i11485. Acesso em: 30 mar. 2021.

WERNECK, Guilherme Loureiro, CARVALHO, Marilia Sá. A pandemia de COVID-19 no Brasil: crônica de uma crise sanitária anunciada. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 36, n. 5, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0102-311X00068820. Acesso em: 23 mar. 2021.

Capítulo 9

O direito à cidade para além dos grandes centros urbanos: o alcance da legislação nos pequenos municípios mineiros[1]

Cristiano Tolentino Pires

Mateus Júnio da Cruz Costa

1 O presente artigo apresenta resultado do projeto de pesquisa "Desencriptando territórios", apoiado pelo Programa de Bolsas de Produtividade em Pesquisa (PQ) da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), no Edital 02/2022.

1 Introdução

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios ganharam *status* constitucional, reconhecidos como entes federados, em união indissolúvel com os estados e com o Distrito Federal, sob a organização de um Estado Democrático de Direito. Com tratamento especial a partir do artigo 29, que dispõe sobre a sua organização, os municípios ganharam protagonismo no capítulo II, intitulado “Da política urbana”, que determina e organiza a política de desenvolvimento urbano, a qual deverá ser executada pelo poder público municipal, notadamente por meio do Plano Diretor, que é obrigatório, especialmente, para as cidades com mais de 20 mil habitantes, nos termos do artigo 182, parágrafo 1º.

Todavia, no âmbito do estado de Minas Gerais, composto por 853 municípios, apenas 188 possuem mais de 20 mil habitantes, conforme demonstra o último levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), quanto à estimativa populacional dos municípios, no primeiro semestre de 2021 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021). Portanto, pela perspectiva do número populacional, apenas 22% desses municípios são obrigados a adotar o Plano Diretor.

A fim de regulamentar o previsto nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, foi editada a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que, em seu artigo 41, alarga o rol de cidades nas quais a existência do Plano Diretor é obrigatória, como aquelas integrantes de regiões metropolitanas, áreas de especial interesse turístico, entre outras.

Nesse sentido, este trabalho se concentra nos pequenos municípios, isto é, naqueles entes federados que, em razão da não exigência legal do Plano Diretor, não possuem uma lei singular para organizar suas políticas urbanas, o que conduz ao questionamento sobre a efetividade do direito à cidade, na forma como concebido por Henri Lefebvre (2001), enquanto coparticipação na construção do espaço público.

Em tese, no bojo dos municípios, caberia aos cidadãos residentes a possibilidade de exercício dos direitos, visando ao alcance do bem comum. Devido à crescente polarização política das duas primeiras décadas do século XXI, repensar e refletir sobre a estrutura organizacional dos municípios, questionando se a disposição constitucional abarca na prática os pequenos municípios, mais “próximos” dos cidadãos, adquire um *status* importantíssimo. Assim, este trabalho pretende analisar criticamente o grau de efetividade do direito à cidade, ou seja, pontuar se é exercido ou trata-se simplesmente de mera utopia, no que tange os pequenos municípios do estado de Minas Gerais.

Em termo metodológicos, a presente pesquisa adota o método dedutivo, partindo das considerações e marco teórico oriundos de Henri Lefebvre, em sua obra *O direito à cidade* (2001), para então aplicá-lo aos pequenos municípios. Adotam-se, ainda, as técnicas de pesquisa documental, a partir das edições legislativas pretéritas e contemporâneas, e bibliográfica, a partir de estudos especializados sobre o tema.

Desse modo, parte-se do direito à cidade, perpassando a aplicabilidade desse conceito às normas brasileiras e

internacionais que dispõem sobre o tema, para, finalmente, analisar sua (in)eficiência diante da gestão democrática das cidades.

2 Direito à cidade: alinhamentos teóricos

Em *O direito à cidade* (2001), publicado inicialmente em 1968, o filósofo francês Henri Lefebvre discute e analisa criticamente o desenvolvimento da concepção de cidade enquanto espaço urbano, resgatando a trajetória histórica e fatos que diretamente influenciaram a sua concepção.

O direito à cidade, segundo Lefebvre, advém dos gregos, que, embora não utilizassem esse termo, pensavam, discutiam e refletiam sobre a cidade, enquanto ambiente em que viviam, em uma perspectiva política, moral e metafísica, a exemplo das reflexões filosóficas de Platão em *A república* (2017).

Na perspectiva do francês, o direito à cidade reflete sobre ela em uma perspectiva física, isto é, no concernente ao espaço físico, público, e à sua utilização. Não obstante, ambas as formas de pensamento estão interligadas no desenvolvimento do mundo ocidental, a exemplo da Revolução Francesa e da Revolução Industrial, e no surgimento das ideologias liberais e, posteriormente, socialistas. A partir desses dois últimos eventos, desvincula-se da forma de pensar dos gregos e ascende a discussão em torno da utilização do espaço físico a fim de satisfazer às necessidades físicas do ser humano.

> Platão propõe um conceito da cidade e uma cidade ideal em *Critias*; em A República e em *As leis*, a utopia platônica é temperada com análises muito concretas. O mesmo acontece, em Aristóteles, com os escritos políticos que estudam as constituições das cidades gregas e particularmente Atenas.
>
> Atualmente, Lewis Mumford, G. Bardet, entre outros, imaginam ainda uma cidade composta não por citadinos mas por cidadãos livres, libertados da divisão do trabalho, das classes sociais e da luta dessas classes, constituindo uma comunidade, associados livremente para a gestão dessa comunidade. Compõem assim, como filósofos, o modelo da cidade ideal. Imaginam a liberdade no século XX como a liberdade da cidade grega (singularmente travestida por uma ideologia: apenas a cidade como tal possuía a liberdade, e não os indivíduos e os grupos). Portanto, pensam na cidade moderna segundo o modelo da cidade antiga, identificada com a cidade ideal e simultaneamente racional (LEFEBVRE, 2001, p. 47-48).

No século XXI, observa-se grande influência e atualidade dos escritos de Lefebvre, já que, em suas reflexões, o teórico parte de observações empíricas sobre a cidade, que mantêm conexão direta com as transformações capitalistas e industriais. Esses fatores, corroborados pela satisfação das necessidades humanas, moldaram e solidificaram o desenvolvimento das cidades.

As cidades como lócus das sociedades variam em termos de perspectiva e sintonia. Ou seja, as transformações advindas dos desenvolvimentos capitalista e industrial, enquanto fatores influenciadores sobre as sociedades, inevitavelmente influenciaram as cidades. Portanto, as cidades mudam quando as sociedades mudam, e estas, por sua vez, mudarão

a depender das suas relações internas, isto é, entre os grupos que compõem as sociedades (família, corpos organizados, profissões e corporações etc.) (LEFEBVRE, 2001).

> A cidade se transforma não apenas em razão de "processos globais" relativamente contínuos (tais como o crescimento da produção material no decorrer das épocas, com suas consequências nas trocas, ou o desenvolvimento da racionalidade) como também em função de modificações profundas no modo de produção, nas relações "cidade-campo", nas relações de classe e de propriedade (LEFEBVRE, 2001, p. 58).

Percebe-se, então, que Henri Lefebvre se aproxima das visões filosófica e sociológica da cidade, inauguradas por Émile Durkheim e Max Weber nos séculos XIX e XX, autores que já haviam feito contribuições para a compreensão da sociedade. É importante destacar, ainda, os dizeres de Lefebvre acerca do "funcionamento" da cidade, que exteriorizam e ratificam a influência sociológica:

> Neste nível, a cidade se manifesta como um grupo de grupos, com sua dupla morfologia (prático-sensível ou material, de um lado, e social do outro). Ela tem um código de funcionamento centrado ao redor de instituições particulares, tais como a municipalidade com seus serviços e seus problemas, com seus canais de informação, suas redes, seus poderes de decisão. Sobre este plano se projeta a estrutura social, fato que não exclui os fenômenos próprios à cidade, a uma determinada cidade, e as mais diversas manifestações da vida urbana (LEFEBVRE, 2001, p. 66).

Da relação de submissão da cidade ao que Henri Lefebvre chama de empresa, detentora dos meios de produção que

"contribuirão" para o desenvolvimento em troca de lucro, decorre uma segregação de classes, e, por conseguinte, a falsa e parcial participação da sociedade, omitida através de simulações (LEFEBVRE, 2001).

Inaugurando, assim, a ciência da cidade, Henri Lefebvre, após denunciar as segregações e limitações impostas aos seus habitantes, pretende dar a essa ciência fundamentos teóricos e críticos. Ao contextualizar a conquista dos direitos sociais, como os direitos à instrução e à educação, o direito ao trabalho e à cultura, principalmente pela pressão da camada proletarizada, declara o autor que o "[...] *direito à cidade* se afirma como um apelo, como uma exigência" (LEFEBVRE, 2001, p. 117, grifo do autor), ou seja, um direito a transformar o ambiente urbano, enquanto espaço físico, em uma localidade de efetivação dos demais direitos sociais e individuais, entre outros.

> O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito *à obra* (à atividade participante) e o direito *à apropriação* (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade (LEFEBVRE, 2001, p. 134, grifos do autor).

Atrelado ao pensamento de Henri Lefebvre (2014, p. 28) quanto ao direito à cidade, tem-se que ele é "[...] muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos". Assim, tendo em vista que a cidade é fruto de relações sociais que influenciam diretamente no ambiente urbano, trata-se,

também, de um conceito dinâmico. Logo, somente é possível falar em direito à cidade quando é factível, por parte de cada indivíduo que usufrui desse espaço, realizar suas vontades e desejos sem a necessidade de recorrer a outros meios que sirvam apenas como preenchimento de uma ausência, a exemplo de mudar de cidade em razão da infraestrutura para o trabalho. Nesse sentido, “o *direito à cidade* não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como *direito à vida urbana*, transformada, renovada” (LEFEBVRE, 2001, p. 117-118, grifos do autor).

Em âmbito internacional, o século XX foi marcado pela globalização e, após duas grandes guerras, os países perceberam a necessidade de tratativas internacionais sobre os mais variados temas, que afetariam, inevitavelmente, toda a humanidade, como questões ambientais, militares, climáticas, entre tantas outras. Sob essa perspectiva, no que diz respeito às questões urbanas, como o êxodo rural e a inflação urbana, a *Carta mundial pelo direito à cidade*, elaborada pelo Fórum Social Mundial em 2005, emerge com a pretensão de auxiliar e estabelecer diretrizes para os desenvolvimentos presente e futuro dos municípios para assegurar uma garantia efetiva ao direito à cidade.

2.1 A participação dos municípios na construção da federação

Desde a Independência do Brasil, em 1822, todas as Cartas Magnas pretéritas à Constituição de 1988, não obstante disciplinassem sobre atribuições dos municípios, não os

incluíam como entes que compusessem o Brasil. Desde a Proclamação da República, em 1889, com a promulgação da Constituição de 1891 (BRASIL, 1891), até a Constituição de 1967, com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (BRASIL, 1967, 1969), considerava-se o Brasil a união indissolúvel dos estados, Distrito Federal e territórios. Ou seja, claramente havia uma omissão quanto aos municípios, embora, frisa-se, fossem disciplinados nas Constituições.

De forma peculiar, as capitanias hereditárias configuraram-se como um poder/presença da Coroa Portuguesa, porém, com cada capitão tendo a discricionariedade administrativa para usufruir daquela terra, e as que se destacavam eram equiparadas às províncias (FAORO, 2001).

Percebe-se, então, que, embora dispusessem de maior independência administrativa, estavam diretamente ligadas à Coroa Portuguesa. Essa submissão tornou-se mais substancial quando várias capitanias começaram a demonstrar insucesso em sua administração e, por conseguinte, a atingir diretamente as benfeitorias exportadas a Portugal, assim como ameaças estrangeiras, como Holanda e França. Instaurou-se, então, um governo geral, que incorporou as atribuições dos capitães dessas capitanias e passaram a ser fiscalizados por um poder mais alto, em assuntos militares, da fazenda e da justiça (FAORO, 2001).

Importante destacar que, conforme Faoro (2001), o sistema de governo geral corroborou para uma maior burocratização das realidades vivenciadas no Brasil colônia. Assim, enquanto o sistema descentralizado obteve êxito, especialmente na

arrecadação de tributos e outros recursos e no povoamento, não se pensava em sentido contrário, ou seja, em centralizar. Todavia, em momentos que não atenderam aos anseios da Coroa, e devido à crescente autonomia e independência instaurada no Brasil colônia, a centralização política foi o instrumento utilizado pela Coroa a fim de conter eventual conflito.

Após a Independência, essa centralização apenas aumentou devido ao regime monárquico instaurado no Brasil. Além disso, após Proclamação da República, o Brasil, que se inspirou na organização político-estatal dos Estados Unidos, falhou em descentralizar a administração, assim como organizaram-se os Estados Unidos, porque as Constituições posteriores a 1889 são caracterizadas como extremamente centralizadoras, notadamente a de 1947, conhecida como Constituição Polaca, e a de 1967, que marca a instauração do regime militar[2] (BRASIL, 1947; 1967).

Impossível se faz, portanto, projetar um país pelo qual à centralização é dado enfoque, em detrimento das várias peculiaridades que o Brasil abarca, em razão da sua dimensão continental.

A Constituição de 1988, então, com o intuito de iniciar a redemocratização brasileira, implementa mudanças, ainda que inicialmente formais, ao afirmar, em seu artigo 1º, que

---

2 O Brasil, desde sua independência, sempre foi gerido de forma centralizada. Se a coroa brasileira buscou manter a unidade do país centralizando o poder nas mãos do rei, o governo militar deixava em Brasília todas as decisões da república. A Constituição de 1988, entretanto, buscando romper com essa tradição, formatou uma verdadeira federação (BATISTA JÚNIOR, 2017).

a República Federativa do Brasil é formada não só pelos estados e Distrito Federal, mas também pelos municípios. Obviamente não se altera uma realidade de séculos com apenas uma determinação constitucional, porém, tendo em vista a pedra angular que se tornou a Constituição para regramento da vida civil em todas as democracias do mundo, essa disposição configura um projeto inicial que legitima, também, o direito à cidade (BRASIL, 1988).

Essa legitimação não se limita apenas à previsão constitucional dos municípios como entes federados que integram a República Federativa do Brasil, mas prevê orientações gerais acerca da política urbana,[3] entre os artigos 182 e 183. Especificamente quanto à efetividade do direito à cidade, a Constituição de 1988 prevê, no artigo 182, parágrafo 1º, o Plano Diretor obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

A fundamental importância do Plano Diretor é ratificada pela análise sistemática da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que regulamenta o previsto nos artigos 182 e 183 da Carta Magna, pois vincula os municípios a revisarem o Plano Diretor, pelo menos, a cada dez anos (artigo 39, parágrafo 3º). Outrossim, o Estatuto da Cidade realiza uma interligação entre a função social e a Constituição, em seu artigo 39, *caput*, merecedor de transcrição:

3 O capítulo da Política Urbana foi resultado da Emenda Popular da Reforma Urbana, fruto de um amplo processo de mobilização de diversas entidades e movimentos sociais à época da Assembleia Nacional Constituinte. Mais de 130 mil assinaturas foram coletadas em todo o país visando incluir vinte e três artigos sobre política de desenvolvimento urbano na Constituição (ALFONSIN, 2021).

> Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 20 desta Lei (BRASIL, 2001).

Dessa forma, percebe-se uma atividade legislativa voltada para concretizar a importância dos municípios, sobretudo ao interligar a função social ao expresso no Plano Diretor, que, conforme determinação constitucional e infraconstitucional, é importantíssimo para efetivar o direito à cidade, frente às forças humanas que venham, eventualmente, a atentar contra a democracia. Porquanto esse direito é destinado aos cidadãos (direito difuso), habitantes de determinado território, e não deve ser "vítima" de relativização (ALFONSIN, 2021). Sendo assim, estimular um planejamento que, antes de tudo, detenha participação popular, é de fundamental importância. Através disso, o enquadramento dos municípios como entes federados da República Federativa do Brasil será demonstrado, reforçando o Estado Democrático de Direito.

2.2 Tratativas normativas do direito à cidade e seus impactos nos municípios brasileiros

Em busca de organizar a estrutura internacional, após duas grandes guerras, a Carta das Nações Unidas surgiu como documento internacional que buscava não só garantir a paz mundial, mas promover o diálogo entre nações para debates futuros sobre os mais variados temas que afetam o mundo.

Posteriormente, a *Carta mundial pelo direito à cidade*, de 2005, oriunda de debates internacionais entre Organizações Não-Governamentais (ONGs), configurou um instrumento direcionado à efetivação do direito à cidade, não obstante outros documentos internacionais, indiretamente, abordassem o tema, a dizer a *Carta dos direitos humanos na cidade*; *Carta europeia de salvaguarda dos direitos humanos na cidade* e o *Tratado por cidades, vilas, povoados justos, democráticos e sustentáveis* (ALFONSIN et al., 2017).

Em tentativa de assegurar todos os direitos fundamentais, o reconhecimento do direito à cidade abarca, assim, direitos sociais e individuais, reconhecendo a importância de um desenvolvimento equilibrado, em constante vigília em respeito à diversidade. Inerente à *Carta mundial pelo direito à cidade*, observa-se aspecto outrora denunciado por Henri Lefebvre, qual seja, a segregação social e, ademais, conforme defende o autor, as revoluções sociais, sobretudo oriundas do proletariado, serem os meios asseguradores da efetividade do direito à cidade. Ainda, a *Carta mundial pelo direito à cidade* dispõe em seu preâmbulo: "Por sua origem e significado social, a Carta Mundial do Direito à Cidade é, antes de tudo, um instrumento dirigido ao fortalecimento dos processos, reinvindicações e lutas urbanas" (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2005, p. 1).

De acordo com a *Carta mundial pelo direito à cidade*, define-se o direito à cidade no artigo I, parágrafo 2, nos seguintes termos:

> O Direito à Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos [...]. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2005, p. 3).

Por se tratar de um direito difuso, exige-se a participação da coletividade, intermediada e gerida pela administração pública. Dessa forma, em uma democracia indireta, realidade brasileira e da maioria dos países, a participação democrática, segundo a *Carta mundial pelo direito à cidade*, em seu artigo III, tem como fundamento o funcionamento de órgãos colegiados, audiências, conferências, consultas, debates públicos, projetos de lei e de desenvolvimento urbano de iniciativa popular.

Outrossim, a *Carta mundial pelo direito à cidade* reconhece que a previsão normativa não basta como única forma de efetivação desse direito coletivo, evidenciando-se a necessidade de sua difusão através da educação, universidades e meios de comunicação, em seu artigo XVIII, parágrafo 3.

No contexto nacional brasileiro, o principal dispositivo normativo regulador do direito à cidade, determinada sua importância pela Constituição Federal de 1988, é a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001), que objetiva regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição e

estabelecer diretrizes gerais para a política urbana. O Brasil, após sanção dessa lei, tornou-se o primeiro país do mundo a positivar o direito à cidade (ALFONSIN et al., 2017).

Conhecida como Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), anterior à *Carta mundial pelo direito à cidade*, essa lei se assemelha, substancialmente, ao determinado nesse dispositivo internacional, prescrevendo o desenvolvimento urbanístico em consonância e equilíbrio com os demais direitos sociais, a exemplo do respeito ao meio ambiente. É o que dispõe o parágrafo único do seu artigo 1º:

> Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (BRASIL, 2001).

Atentando-se ao Plano Diretor, o qual possui significativa relevância nessa lei, ao estar previsto no artigo 4º, inciso III, alínea a como um dos instrumentos a ser utilizado para o planejamento municipal, bem como destinação de um capítulo próprio, entre os artigos 39 e 42-B, de considerada extensão, observa-se um paradoxo no fato de o Plano Diretor não ser obrigatório para todo e qualquer território urbano nacional:

> Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:
>
> I – com mais de vinte mil habitantes;
>
> II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

> III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da Constituição Federal;
>
> IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
>
> V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;
>
> VI – incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (BRASIL, 2001).

No que tange ao requisito populacional constante no artigo 41, inciso I do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), no estado de Minas Gerais (com 853 municípios), a maioria considerável não está obrigada a elaborar o Plano Diretor, pois, em termos estimativos, apenas 188 municípios, ou seja, pouco mais de 22% das cidades, atendem ao requisito definido pelo Estado (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021). O Estatuto da Cidade, que estabelece, em seu artigo 4º, inciso III, alínea *a*, o Plano Diretor como um dos instrumentos a ser utilizado para o planejamento municipal e, por conseguinte, para a efetivação do direito à cidade, não torna obrigatório a todos os municípios a sua elaboração.

A hipótese aqui desenvolvida é de que, no Brasil, país de recente democracia, instituições frágeis e crise de representatividade, há uma perpetuação da simulação do direito à cidade, principalmente no que se refere aos pequenos municípios, que carecem de boa capacidade administrativa e que sequer possuem instrumentos próprios de ordenação do solo urbano. Destarte, os munícipios ficam dependentes, em sua integralidade, de decisões pouco dialogadas dos Poderes

Executivo e Legislativo locais para com a sociedade, que, aliado à falta de recursos financeiros, alocam-nos para outro ponto de dependências orçamentárias estadual e federal. Impossibilita, assim, a efetivação do direito à cidade enquanto crescimento ordenado do solo em um plano horizontal, isto é, aplicável a grandes, médios e pequenos municípios.

Resgatando o constante na *Carta mundial pelo direito à cidade*, tem-se a obrigatoriedade de as cidades promoverem o aprendizado do direito à cidade nos centros educativos, universidades e meios de comunicação (artigo XVIII, parágrafo 3º), o que, por si só, já ganha contornos simbólicos na realidade brasileira. Ademais, os municípios, que poderiam utilizar-se do Plano Diretor como sistematização para cumprimento do determinado pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), ao não se regerem por ele, tornam a participação e gestão democrática da cidade segregadas, conduzindo à própria inefetividade do direito à cidade.

2.3 Gestão democrática das cidades e participação simulada: validação de decisões do Poder Executivo ou decisão dialogada?

A gestão democrática das cidades, a qual recebeu a devida importância no Estatuto da Cidade ao lhe ser destinado um capítulo, embora com apenas três artigos, está consubstanciada, além da soberania popular prevista no art. 1º, parágrafo único, da Constituição de 1988, pela *Carta mundial pelo direito à cidade*, em seu artigo 2º, destinado aos princípios e fundamentos estratégicos do direito à cidade, 1.2, a qual dispõe:

> 1.2 Todas as pessoas têm direito a participar através de formas diretas e representativas na elaboração, definição, implementação e fiscalização das políticas públicas e do orçamento municipal das cidades, para fortalecer a transparência, eficácia e autonomia das administrações públicas locais e das organizações populares (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2005, p. 4).

Alfonsin (2021), sob uma perspectiva urbanística, entende a gestão democrática como uma conquista jurídica inegociável e, sobretudo, como um princípio da política urbana, que, na *Carta mundial pelo direito à cidade*, foi abordado como um direito à participação através não só da democracia indireta, mas também da democracia direta, pelo qual legitima-se e se estabelece o controle social sobre as ações do poder público municipal.

Carvalho Filho (2006), por sua vez, no viés administrativista, entende a gestão democrática como:

> [...] coordenação e o planejamento das atividades urbanísticas, incluindo-se aí a administração dos problemas e interesses urbanos mediante ações implementadas pelo Poder Público para atendimento aos verdadeiros anseios das comunidades locais, obtidos por meio de debates, consultas e audiências públicas, em permanente regime de parceria para a harmonização dos interesses público e privado existentes na cidade (CARVALHO FILHO, 2006, p. 293).

Entretanto, tendo em vista que a democracia indireta prevalece sobre a direta, em função das proporções populacionais quantitativas, uma das formas de execução da gestão democrática da cidade é por órgãos colegiados de política urbana,

instituídos, normalmente, sobre a forma de conselhos, nos termos do artigo 43, inciso I, do Estatuto da Cidade (CARVALHO FILHO, 2006).

Além disso, por se tratar de órgão atrelado à administração pública, em consonância com o princípio da legalidade, somente deve ser instituído mediante lei, sendo de iniciativa do prefeito, chefe do Poder Executivo municipal, ao aplicar o princípio da simetria no que diz respeito ao previsto no artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea *e*, da Constituição de 1988, qual seja, da iniciativa privativa do presidente da República quanto à propositura de leis complementares e ordinárias para criação de órgãos da administração pública (CARVALHO FILHO, 2006).

Outrossim, alerta importante realiza Carvalho Filho (2006, p. 295) ao dizer que, "[...] na integração entre governo e sociedade, deve reinar o espírito que busque realmente o atendimento do interesse coletivo e a harmonização das idéias e opiniões de forma honesta e civilizada".

Contudo, em pequenos municípios, muitas das vezes com escassos recursos e baixas condições de desenvolvimento adequado do espaço urbano, a administração local solidifica-se sobre determinações apenas políticas, tendo em vista que prefeitos e vereadores frequentemente determinam a organização da disposição urbana, sem observarem e promoverem uma participação popular direta que vincule e interfira na decisão final. Percebe-se, então, um paradoxo, uma vez que pequenos municípios deveriam, em tese, possibilitar maior participação popular, mas, devido às circunstâncias

econômicas, políticas, culturais e sociais, não há incentivo para essa participação, também em âmbito nacional. É perceptível, por exemplo, a ausência de uma cultura democrática participativa, de tal modo que os prefeitos se utilizam das simulações de participação popular na formação de conselhos municipais, dispondo conforme conveniência política sobre suas composições e atividades.

> As experiências brasileiras de planejamento participativo ampliado em nível local têm se institucionalizado mais por exigência das outras instâncias governamentais (estados e especialmente a União) do que por iniciativas endógenas, ocasionando um comportamento formalista e o que poderíamos denominar de "prefeiturização" de muitos conselhos. Isto por dois motivos: primeiro, porque os atores políticos tradicionais – diferentemente de quando se trata do planejamento instrumental – têm resistência a incorporar de fato este tipo de participação; segundo, pelo pouco de interesse de grande parte das associações reivindicativas por este tipo de participação ampliada (AZEVEDO, 2008, p. 91).

Análise crítica de relevância de Alfonsin (2021) acerca da participação popular deve ser citada:

> Contudo, ignoraria o fato de que uma arena pública apenas "aberta" a todas e a todos é, na realidade social vigente, por si só excludente, já que assume que as pessoas dos variados extratos sociais atuariam no debate público sob um "véu de ignorância" *como se* fossem socialmente iguais, quando inúmeros elementos materiais e culturais estabelecem no mundo da vida relações de subordinação entre eles (ALFONSIN, 2021, p. 185).

Logicamente, portanto, a única maneira viável de observar o disposto no artigo 1º, parágrafo único da Constituição de 1988, assim como ao mencionado na *Carta mundial pelo direito à cidade*, será através de uma gestão democrática realmente efetiva e vinculante, ou seja, uma gestão que, além de proporcionar a participação popular, venha a estimulá-la e considerá-la na tomada de decisão final.

No Brasil, enquanto país de recente democratização, fundado em raízes exploradoras, autoritárias e, por conseguinte, centralizadoras, a ruptura ainda é um processo lento na medida em que não se transformam e alteram essas marcas pretéritas com apenas texto normativo de conteúdo democrático. Com efeito, ao interpretar sistematicamente o Estatuto da Cidade, tem-se que o artigo 40, parágrafo 4º, determina outras maneiras de participação popular, porém, no que diz respeito à deliberação do Plano Diretor:

> Art. 40. O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.
>
> [...]
>
> § 40 No processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:
>
> I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
>
> II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
>
> III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (BRASIL, 2001).

Percebe-se, então, a presença de uma legislação simbólica, no sentido de ineficaz (NEVES, 1994), pois desestimula pequenas cidades a elaborarem seu Plano Diretor por não as vincularem, ficando à mercê da "prefeiturização" (AZEVEDO, 2008).

Araújo (2018) esclarece que:

> No entanto, a gestão urbana democrática e o planejamento participativo nas cidades brasileiras tornaram-se instrumentos de política urbana com força normativa claramente simbólica e legitimadora da simulação das garantias das funções-chave da cidade.
>
> Em outras palavras, o planejamento urbano não é democrático porque há uma exclusão constitutiva de quem pode participar de sua construção como conteúdo puramente político. Nesse sentido, o planejamento não é proposto pelo Município e executado pela Administração Pública para produzir transformações qualitativas na vida urbana. Ao contrário, o planejamento urbano visa simplesmente reprimir o clamor social dos movimentos em defesa da reforma urbana por uma distribuição mais justa do solo e, assim, adiar a resolução dos conflitos pelo acesso ao solo urbanizado (ARAÚJO, 2018, p. 533, tradução nossa).[4]

---

4 "Sin embargo, la gestión urbana democrática y la planificación participativa en las ciudades brasileñas se han transformado en instrumentos de política urbana con fuerza normativa netamente simbólica y de legitimación del simulacro de las garantías de las funciones-claves de la ciudad. Es decir que la planificación urbana no es democrática porque existe una exclusión constitutiva de quienes pueden participar en su construcción como contenido netamente político. En este sentido, la planificación no es propuesta por el municipio y ejecutada por la Administración Pública para producir transformaciones cualitativas en la vida urbana. Todo lo contrario, la planificación urbana está diseñada para simplemente aplacar el clamor social de movimientos en defensa de la reforma urbana por una distribución más justa del suelo y postergar así la solución de conflictos sobre el acceso a la tierra urbanizada".

Além disso, Araújo (2018) reforça que:

> É curioso pensar que desde que o filósofo francês Henri Lefebvre usou a expressão “Direito à Cidade” pela primeira vez em 1968 em seu livro *Le Droit de la Ville* (numa época em que a maioria das pessoas vivia no campo e viver na cidade estava apenas começando a se configurar como uma questão de direito), muitos anos se passarão sem que esse direito se torne efetivo para a grande maioria de seus habitantes (ARAÚJO, 2018, p. 528, tradução nossa).[5]

De forma teórica, a gestão democrática da cidade tem importante relevância, pois, segundo Carvalho Filho (2006):

> A participação das comunidades nas instituições políticas revela-se tão importante como no processo de planejamento urbanístico do Município. Na verdade, é dessa entidade federativa que os grupos sociais mais se aproximam; é junto às autoridades municipais que as comunidades locais buscam soluções para seus mais diversos problemas. O Município, enfim, é quem maior possibilidade tem de auscultar realmente os anseios de seus munícipes (CARVALHO FILHO, 2006, p. 293).

Contudo, percebe-se justamente o contrário, na medida em que os municípios de maiores relevância e impacto econômico possuem melhores recursos técnicos, financeiros e organizacionais se comparados com os pequenos municípios,

---

5 “Resulta curioso pensar que desde que el filósofo francés Henri Lefebvre utilizó en 1968 por la primera vez la expresión “derecho a la ciudad” en su libro *Le Droit de la Ville*, (en un tiempo en que la mayoría de las personas vivían en el campo y vivir en la ciudad apenas empezaba a configurarse como una cuestión de derecho), muchos años pasaran sin que dicho derecho se tornase efectivo para la gran mayoría de sus habitantes”.

muitas vezes quase invisíveis aos olhos da legislação, pelo que se pode questionar: o direito à cidade é para quem?

3 Considerações finais

A vivência em cidades do interior de Minas Gerais comprova que, no tocante à construção do espaço urbano, vários dos dispositivos legais previstos na Constituição e no Estatuto da Cidade estão longe de qualquer possibilidade de concretização.

Isso pode se dar por vários fatores. Neste texto, buscou-se lançar luz em dois deles: a ausência da necessidade legal de construir uma legislação municipal própria para organização territorial em pequenos municípios e a pouca efetividade da construção coletiva desses espaços urbanos, nos pequenos centros urbanos, nos quais a força política quando da composição dos conselhos municipais é determinante.

Sob o primeiro aspecto, percebe-se que a não obrigatoriedade de Planos Diretores a toda e qualquer cidade esvazia o conteúdo normativo de organização do território urbano, na medida em que os instrumentos próprios previstos no Estatuto da Cidade, especialmente ligados ao cumprimento da função social da terra urbana, têm sua aplicação adstrita às áreas inseridas naqueles planos. Com isso, território organizado e crescimento planejado são conceitos aplicáveis apenas à parte dos municípios.

Já no tocante à participação cidadã na formulação de políticas públicas ligadas à construção das cidades, tem-se a

simulação de pertencimento, na medida em que nesses mesmos municípios de baixa capacidade administrativa e alta concentração de poder local, a organização da sociedade civil é neutralizada com a indicação política de membros de conselhos cuja composição, supostamente paritária, serve apenas para validar as decisões políticas tomadas no âmbito da administração pública.

Daí é que se afirma ser o direito à cidade uma construção teórica aplicável, quando muito, aos grandes centros urbanos, já que as matizes próprias de seu conceito em muito se distanciam da vida social desenvolvida em regiões que têm pouca força econômica e política na construção da federação brasileira.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes (org.). **O direito à cidade como agenda de pesquisa:** coletânea de doze anos de investigação científica do Grupo de pesquisa em Direito Urbanístico e direito à cidade da FMP. São Paulo: Editora Dialética, 2021. Disponível em: https://fmp.edu.br/publicacoes/o-direito-a-cidade-como-agenda-de-pesquisa/. Acesso em: 14 nov. 2021.

ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* Das Ruas de Paris a Quito: O Direito à Cidade na Nova Agenda Urbana – HABITAT III. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, RJ, v. 9, p. 1214-1246, 2017. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29236. Acesso em: 14 nov. 2021.

ARAÚJO, Marinella Machado. Dos tesis sobre la encriptación del derecho a la ciudad en Brasil. *In*: HERNÁNDEZ CERVANTES, Aleida; BURGOS MATAMOROS, Mylai (coord.). **La disputa por el derecho:** la globalización hegemónica vs la defensa de los pueblos y grupos sociales. Cidade do México: Bonilla Artigas Editores, 2018. p. 527-551.

AZEVEDO, Sérgio de. Estratégias de Gestão. *In*: BRASIL. Ministério das Cidades (org.). Secretaria Nacional de Habitação. **Política Habitacional e a Integração Urbana de Assentamentos Precários:** Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Brasília, DF, 2008, p. 79-92. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5297407/mod_folder/content/0/BRASIL.%20Minist%C3%A9rio%20das%20Cidades.%20Pol%C3%ADtica%20Habitacional%20e%20a%20integra%C3%A7%C3%A3o%20urbana%20de%20assentamentos%20prec%C3%A1rios.pdf?forcedownload=1. Acesso em: 18 dez. 2021.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. O projeto democrático--descentralizador da Constituição e o acerto de contas. **Consultor Jurídico (Conjur)**. São Paulo, SP. 27/06/2017. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2017-jun-27/onofre-junior-projeto-democratico-descentralizador-constituicao. Acesso em: 13 abr. 2023.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 fev. 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul. 1934 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 nov. 1937 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 set. 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 14 nov. 2021.

BRASIL. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 out. 1945. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm. Acesso em: 13 nov. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 out. 1696. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 13 nov. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade:** Lei 10.257, de 10.7.2001 e MP 2.220, de 4.9.2001. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. **Carta mundial pelo direito à cidade**. Porto Alegre: V Fórum Social Mundial, 2005. Disponível em: https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/08/Carta-Mundial-pelo-Direito-%C3%A0-Cidade.pdf. Acesso em: 14 nov. 2021.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes:** do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da População Residente no Brasil e Unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2021**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2021/estimativa_dou_2021.pdf. Acesso em: 20 nov. 2021.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.

SOBRE OS(AS) AUTORES(AS)

Alice de Campos Alves

Graduanda em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), unidade Diamantina.

Ana Cláudia Sousa Jácome

Graduanda em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), unidade Diamantina.

Ana Maílza Viegas Sousa

Graduanda em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), unidade Diamantina. Membro do Núcleo de Pesquisa em Estudos Constitucionais (Nupec), registrado junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Bolsista do projeto de iniciação científica "A participação política das mulheres no Brasil", contemplado pelo Programa Institucional de Iniciação Científica e Tecnológica (Pibic), vinculado à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig), no Edital 05/2021.

Caio Flávio Fernandes Santos

Graduando em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), unidade Diamantina. Membro do Núcleo de Pesquisa em Estudos Constitucionais (Nupec), registrado junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Bolsista do projeto de iniciação científica "O federalismo de conveniência no Brasil", contemplado pelo Programa Institucional de Apoio à Pesquisa (PAPq), da UEMG, através do Edital 05/2020.

Christiane Costa Assis

Pós-doutoranda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Doutora em Direito pela Universidade

Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Professora da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Estudos Constitucionais (Nupec), registrado junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e orientadora dos projetos de iniciação científica "A participação política das mulheres no Brasil", "O federalismo de conveniência no Brasil" e "Desafios (anti)democráticos da separação de poderes no Brasil". Foi bolsista do Programa de Bolsas de Produtividade em Pesquisa (PQ) da UEMG, Edital 08/2021, com o projeto "A constitucionalização da esfera pública digital como salvaguarda da democracia".

Cristiano Tolentino Pires

Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Professor da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), unidade Diamantina. Coordenador do grupo de pesquisa Desencriptando o Direito à Cidade nos Vales do Jequitinhonha e Mucuri. Foi bolsista do Programa de Bolsas de Produtividade em Pesquisa (PQ) da UEMG, vinculado ao Edital 02/2022 com o projeto "Desencriptando territórios".

Isadora Medeiros da Silva

Graduanda em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), unidade Diamantina. Membro do Núcleo de Pesquisa em Estudos Constitucionais (Nupec), registrado junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Foi monitora bolsista da disciplina Direito Administrativo I, da UEMG Diamantina, e pesquisadora voluntária com o projeto de iniciação científica "Desafios (anti)democráticos da separação de poderes no Brasil", contemplado pelo Edital 001/2020 da Coordenação de Pesquisa da UEMG, unidade Diamantina.

Jamile Gonçalves Calissi

Atualmente, realiza pesquisa pós-doutoral em Direito na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) em Ribeirão Preto.

Mestre e doutora em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito de Bauru (CEUB-ITE), com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Concluiu curso de Master of Business Administration (MBA) em Gestão Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), e é graduada em Direito pelas Faculdades Integradas de Jaú (Fundação Educacional Dr. Raul Bauab). Professora da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), unidade Ituiutaba. Coordena o grupo de pesquisa em Direito Constitucional Contemporâneo, Constitucionalismo Global e Globalização. Professora titular no mestrado profissional em Direito e Gestão de Conflitos da Universidade de Araraquara (Uniara). Professora das Faculdades Integradas de Jaú (Fundação Educacional Dr. Raul Bauab).

Laís Barreto Barbosa

Pós-graduanda (latu sensu) em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Graduada em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), unidade Diamantina. Integrante do Núcleo de Pesquisa em Estudos Constitucionais (Nupec), registrado junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Luiz Carlos Pereira de Oliveira

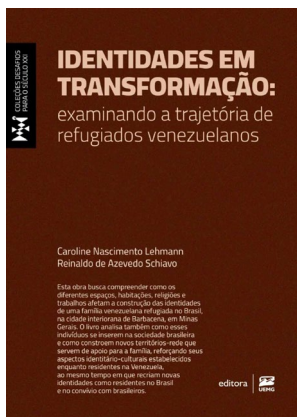
Pós-graduando em Direito Constitucional e Direito Empresarial pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst). Graduado em Direito pelas Faculdades Integradas de Jaú. Advogado.

Mateus Júnio da Cruz Costa

Graduando em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), unidade Diamantina. Pesquisador vinculado ao grupo de pesquisa Desencriptando o Direito à Cidade nos Vales do Jequitinhonha e Mucuri.

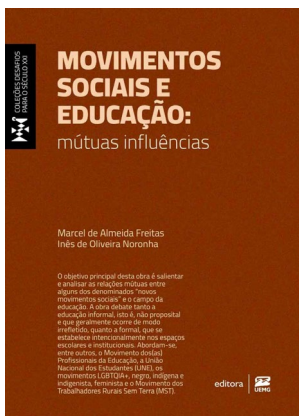
Victoria Parreira de Barros

Graduanda em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), unidade Diamantina.

Confira outros títulos das Coleções Desafios para o Século XXI – Democracia, intolerância e violência

Identidades em transformação: examinando a trajetória de refugiados venezuelanos

Autores:
Caroline Nascimento Lehmann
Reinaldo de Azevedo Schiavo

Acesse em: editora.uemg.br/catalogo

O livro investiga o processo de migração vivenciado pelos Gonzalez, uma família venezuelana refugiada no Brasil e radicada em Barbacena/MG. A obra busca compreender como os diferentes espaços, habitações, religiões e trabalhos afetam a construção de suas identidades em um novo território, no qual são constantemente rotulados em função da sua origem e cultura.

Movimentos sociais e educação: mútuas influências

Autores:
Marcel de Almeida Freitas
Inês de Oliveira Noronha

Acesse em: editora.uemg.br/catalogo

A obra investiga as relações mútuas entre alguns dos denominados “novos movimentos sociais” e a educação, seja ela formal ou informal. A partir de uma análise das dinâmicas sociais contemporâneas, o livro tece reflexões que enfocam coletivos populares e revolucionários, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o movimento negro e o LGBTQIA+, e os de vertente conservadora, como o Escola sem Partido e o neopentecostalismo. Dessa forma, os autores realizam um entrelaçamento entre movimentos sociais e processos educacionais, apresentando diferentes olhares e aprendizagens sobre essa interação.